MINISTERO DELLA DIFESA
DIREZIONE GENERALE PER IL PERSONALE MILITARE

ATTI DEL CONVEGNO

"Reati contro la P.A. e contenzioso amministrativo del personale militare della Difesa: impegno della Direzione generale, della Magistratura e dell'Avvocatura dello Stato"

(a cura del C.V. (CP) Fabrizio RATTO VAQUER,
del T.Col. Gianni TESTA e del T.Col. Luciano CARILLO)

Roma, 26 giugno 2019

(Presentazione del Direttore Generale: A.S. Pietro Luciano RICCA)

La riproduzione, anche parziale, dei testi contenuti nel presente volume è consentita esclusivamente citando la fonte completa della raccolta, nonché del singolo intervento.

SALUTO DEL DIRETTORE GENERALE PER IL PERSONALE MILITARE

AMMIRAGLIO DI SQUADRA PIETRO LUCIANO RICCA

A nome della Direzione generale per il personale militare, saluto e ringrazio le autorità civili, militari e religiose, i graditi ospiti e tutti i partecipanti a questo evento. Benvenuti!

Porgo, inoltre, i saluti del Segretario generale della Difesa/Direttore nazionale degli armamenti, Generale di corpo d'armata Nicolò Falsaperna, che non potendo essere presente mi ha delegato a rappresentarlo.

Un saluto particolare rivolgo: al Consigliere giuridico del Ministro della Difesa, ai Generali, Ammiragli, Avvocati dello Stato, Consiglieri di Stato e Magistrati, ai relatori tutti, al Direttore generale di Previmil, ai rappresentanti dello Stato maggiore della Difesa, degli Stati maggiori di Forza armata e dei Comandi generali dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e del Corpo delle capitanerie di Porto, con particolare riguardo agli uffici del Contenzioso, e al personale militare e civile della Direzione generale.

Per presentare l'attività della Direzione generale per il personale militare ho pensato a un brevissimo video di 2 minuti che possa rappresentare la nostra realtà ed il nostro lavoro.

(Proiezione del video)

Come si è potuto vedere dal video (ci tengo a sottolineare autoprodotto), le competenze della Direzione generale sono molteplici e la mole di lavoro è notevole. L'incontro di oggi nasce dall'idea di approfondire alcune tematiche di particolare rilevanza, connesse con lo svolgimento delle attività amministrative della Direzione generale ma, soprattutto, vuole essere l'occasione, per tutti gli attori istituzionali, ai vari livelli di responsabilità, di un costruttivo confronto.

L'intento è di condividere un momento di riflessione, con l'ambizione di fornire spunti utili ad agevolare l'impegno quotidiano dei singoli operatori e di tutti gli interlocutori istituzionali.

Nel formulare l'auspicio che questo convegno possa avviare un percorso virtuoso di nuove forme d'interazione, auguro a tutti buon lavoro e dichiaro aperti i lavori del Convegno.

Invito il Dottor Vito Poli, Presidente di sezione del Consiglio di Stato e l'Avvocato Leonello Mariani Vice Avvocato generale dello Stato a prendere posto sul palco.

Passo la parola all'Avvocato Leonello Mariani, Vice Avvocato generale dello Stato, autorità deputata alla difesa erariale e con la quale la Direzione generale intrattiene proficui e frequenti rapporti lavorativi che potrei dire quasi quotidiani.

****

SALUTO DEL VICE AVVOCATO GENERALE DELLO STATO

AVVOCATO LEONELLO MARIANI

In apertura del mio intervento desidero innanzitutto rivolgere il saluto dell'Avvocato generale dello Stato Aggiunto, degli avvocati e procuratori dello Stato e mio personale all'Ammiraglio Ricca, al Procuratore generale Block, al Presidente Poli, agli Ufficiali e ai Dirigenti che si succederanno con i loro interventi e a tutti i presenti, militari e civili; in particolare ai colleghi che con me condividono l'onere e l'onore della difesa in giudizio dell'Amministrazione.

L'Avvocato Carlo Sica si rammarica, per concomitanti impegni pregressi, di non poter intervenire; ma un particolare saluto desidera porgere agli illustri relatori e ai partecipanti al Convegno la cui presenza ne qualifica i lavori.

Ma oltre al saluto desidero formulare un vivo ringraziamento alla Direzione generale per il personale militare per avere invitato me e il collega d'Elia a questo importante convegno il quale mira ad enucleare e ad approfondire le problematiche di maggiore rilievo emerse, per un verso, in materia di reati contro la Pubblica amministrazione e, per un altro, in tema di contenzioso amministrativo del personale militare della Difesa.

Il convegno è, come ho detto, importante perché offre l'occasione di fare il punto su tematiche, di particolare attualità e rilevanza per l'Amministrazione della Difesa, che danno vita, su tutto il territorio nazionale, ma, soprattutto, per ragioni di competenza territoriale, a livello locale, ad un contenzioso numericamente consistente e assai variegato quanto alle questioni trattate.

Mi riferisco, ad esempio, al tema, delicatissimo, dell'esecuzione delle sentenze di annullamento a distanza di anni dalla data di adozione dell'atto caducato, essendo tutt'altro che infrequente che, nel momento in cui interviene il giudicato, la "res" non sia più, come si suol dire, "adhuc integra", ma, rispetto al quadro fattuale e giuridico esistente all'epoca in cui l'azione giudiziaria fu avviata, la "res litigiosa" sia stata in varia guisa "compromessa" per effetto, a seconda dei casi, di una sospensiva negata, di una decisione di primo grado sfavorevole al ricorrente poi riformata in appello, di mutamenti della situazione di fatto o di diritto intervenuti nelle more del giudizio o del consolidarsi, nel frattempo, di posizioni giuridiche di terzi e, segnatamente, dei controinteressati.

Donde la necessità di individuare eventuali limiti alla retroattività dell'annullamento giurisdizionale rivenienti dalle c.d. sopravvenienze ovvero dalla compresenza - o dal consolidarsi, nelle more del giudizio - di interessi pubblici e privati di rango e valore non inferiore a quello di cui è stato giudizialmente riconosciuto portatore il ricorrente: il che assume un particolare rilievo soprattutto allorquando la decisione demolitoria non escluda, ma lasci intatta una riserva di discrezionalità che consenta all'amministrazione di responsabilmente rivalutare, nei limiti oggettivamente e soggettivamente consentiti dal giudicato, l'intera fattispecie.

In questa prospettiva assume perciò un evidente, particolare rilievo anche lo strumento del ricorso per chiarimenti -che sarà oggetto di uno specifico intervento- il quale può rivelarsi prezioso tutte le volte in cui, in presenza di sentenze non autoesecutive o non autoesplicative -giacché "in claris non fit interpretatio"- si renda necessario individuare quale sia, tra una pluralità di opzioni tutte astrattamente possibili e plausibili, l'esatta e corretta modalità di ottemperanza al "dictum" giudiziale.

Il convegno affronta due aree tematiche ben distinte - quella dei reati contro la

Pubblica amministrazione e quella del contenzioso amministrativo del personale militare della Difesa - diverse sì, ma accomunate dall'identità, diciamo così, del soggetto passivo: la Pubblica amministrazione.

La Pubblica amministrazione -e, per quanto qui interessa, l'Amministrazione della Difesa- è infatti, nel primo caso, persona offesa dal reato e, nel ricorso delle condizioni di legge, civilmente danneggiata dal reato, nel secondo, intimata e resistente nel contenzioso, amministrativo o giurisdizionale, avviato a seguito del ricorso proposto dal dipendente.

All'identità del soggetto passivo non corrisponde peraltro l'identità del giudice competente a conoscere della pretesa azionata. Ed infatti, nel caso di reati contro la Pubblica amministrazione, la pretesa punitiva pubblica si svolgerà, a seconda della natura comune o militare del reato, avanti agli organi della magistratura ordinaria o militare, con attrazione alla prima nel caso di connessione fra reati comuni più gravi e reati militari meno gravi; e con devoluzione della cognizione della pretesa risarcitoria civile alla giurisdizione penale nel caso in cui, attraverso la costituzione di parte civile, questa sia esercitata ab origine oppure sia successivamente trasferita nel processo penale; ovvero a quella del giudice dei diritti nella diversa ipotesi in cui quella pretesa riparatoria sia invece "ab initio" esercitata in sede civile. Nel caso invece del contenzioso del personale militare in attività di servizio la giurisdizione resta saldamente attestata in capo al plesso giurisdizionale - Tar-Consiglio di Stato - competente a conoscere, in sede di giurisdizione esclusiva, degli atti, dei provvedimenti e dei diritti afferenti ai rapporti di lavoro del personale, come quello militare, in regime di diritto pubblico; mentre per il personale in quiescenza opera, com'è noto, la giurisdizione, parimenti esclusiva, della Corte dei conti quale giudice delle pensioni.

Per completare il quadro occorre poi ricordare che alla giurisdizione penale sui reati commessi contro la Pubblica amministrazione si accompagna e fa riscontro, su iniziativa del pubblico ministero contabile, la giurisdizione della Corte dei conti tutte le volte in cui il reato commesso, risultando altresì produttivo di danno erariale, comporti responsabilità amministrativa del dipendente, diretta - per il danno direttamente arrecato alla stessa Amministrazione di appartenenza -ovvero indiretta- in relazione al pregiudizio subito dalla stessa Amministrazione che sia stata chiamata dal terzo danneggiato a rispondere per il fatto, commissivo od omissivo, doloso o colposo, del dipendente ed abbia quindi dovuto risarcire il danno da questi arrecato.

La pluralità delle giurisdizioni pur nella identità del "soggetto passivo", a seconda dei casi, offeso o danneggiato dal reato ovvero intimato in giudizio, dà quindi conto e ragione della presenza, attorno a questo tavolo e, più avanti, dell'intervento, da un lato, di autorevoli rappresentanti delle varie magistrature a diverso titolo interessate al tema di questo convegno, e, dall'altro, di esponenti della dirigenza amministrativa del Ministero della Difesa: e dà altresì conto della presenza dell'Avvocatura dello Stato che, nella sua veste di difensore istituzionale dell'Amministrazione, interviene attivamente sui vari fronti nei quali questo contenzioso si articola.

Nel processo penale l'Avvocatura dello Stato, come meglio e più ampiamente dirà il collega d'Elia, assiste infatti l'Amministrazione quando questa agisce nella veste di persona offesa - esercitando allora i diritti e le facoltà che il codice di rito penale a quella riserva – e la difende quando l'Amministrazione decide di costituirsi parte civile; ovvero esercita, in sede civile, l'azione intesa ad ottenere il risarcimento e/o la riparazione dei danni derivati dai reati commessi nei confronti di quella.

Nel processo amministrativo l'Avvocatura dello Stato assume invece, come di consueto, la difesa della legittimità dell'azione dell'Amministrazione quale che sia lo specifico oggetto del contendere e della pretesa azionata (reclutamento, stato giuridico ed

economico, avanzamento, causa di servizio e benefici economici connessi, e via dicendo).

Nel processo contabile, infine, l'Avvocatura dello Stato può intervenire affiancando l'azione della Procura regionale, mentre in quello pensionistico assume, ancora una volta, la difesa dell'Amministrazione statale convenuta.

A tutto ciò si aggiunga che l'Avvocatura dello Stato interviene anche, in veste consultiva e quale giudice della congruità della pretesa restitutoria, allorquando il dipendente, imputato o convenuto per fatti o ad atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali, venga assolto o prosciolto con sentenza o provvedimento che escluda la sua responsabilità e richieda, secondo quanto previsto e consentito dalla legge, il rimborso delle spese sostenute per la sua difesa nel processo penale, civile o amministrativo.

La complessità e la varietà delle tematiche giustifica dunque pienamente l'interesse di questo convegno il quale, ne sono certo, consentirà di apprezzare, attraverso gli interventi ed i contributi degli illustri relatori, l' "impegno" di coloro che, secondo ruoli e prospettive diverse, tali problematiche quotidianamente affrontano nella loro attività professionale, quell' "impegno" al quale si fa giustamente cenno nel titolo del convegno.

Ed è con queste riflessioni che ancora una volta vi saluto e vi ringrazio.

****

AMMIRAGLIO DI SQUADRA PIETRO LUCIANO RICCA

Ringrazio il Vice Avvocato generale dello Stato, l'Avvocato Leonello Mariani, per il prezioso ed esaustivo intervento di presentazione, ma soprattutto per la quotidiana fruttuosa collaborazione istituzionale.

Passo ora la parola al Dottor Vito Poli, Presidente di sezione del Consiglio di Stato, in rappresentanza del Presidente Patroni Griffi, impegnato all'estero per preminenti esigenze di servizio.

****

SALUTO DEL PRESIDENTE DI SEZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

DOTTOR VITO POLI

Innanzitutto porgo a tutti i presenti i saluti ed i ringraziamenti del Presidente del Consiglio di Stato e del neo nominato Presidente aggiunto del Consiglio di Stato che sono rammaricati di non poter partecipare oggi - in questa sede prestigiosa – a questo interessante seminario.

Aggiungo il mio personale ringraziamento agli organizzatori ed un cordiale saluto a tutte le autorità civili e militari presenti.

Entro subito nel vivo dell'intervento di apertura, segnalando che esso è incentrato sul ruolo che gioca - nel contenzioso sui procedimenti tipici di interesse dell'Amministrazione militare - la giustizia amministrativa, con particolare attenzione alla posizione del Consiglio di Stato (e per esso della quarta sezione del medesimo Consesso storicamente competente in questa materia) e del Consiglio di giustizia amministrativa: entrambi, nell'ambito delle rispettive attribuzioni territoriali, giudici di ultima istanza e quindi istituzionalmente vocati ad esercitare la funzione nomofilattica, ovvero a garantire l'uniformità e la certezza dell'applicazione del diritto in riferimento al controllo sull'esercizio della funzione pubblica.

Viene in evidenza l'apporto dato dalla su menzionata giurisprudenza alla individuazione della disciplina dei procedimenti tipici di gestione del personale delle forze armate (il cui dominus è la Direzione generale per il personale militare). Tale apporto si apprezza specie se l'analisi è condotta in maniera non atomistica ovvero con una visione che si elevi dal singolo "contenzioso" per abbracciare il sistema.

Coerentemente, la giurisprudenza amministrativa deve essere valutata non in modo isolato ed asettico ma collegato armonicamente all'attività iniziale del soggetto promotore del procedimento di gestione del personale, con la consapevolezza che esiste un terzo protagonista: il legislatore (Parlamento e Governo ciascuno nell'ambito delle rispettive attribuzioni costituzionali).

Ovviamente, ogni singolo caso esprime le proprie peculiarità e va studiato con rispetto in quanto coinvolge una persona (di solito un militare) e gli uffici (nonché il personale militare e civile ad essi preposto) che in via immediata e diretta hanno sovrainteso alla gestione del procedimento.

Per concludere sul punto si pone in risalto che il convegno odierno consente di riflettere proprio sugli elementi di sistema che si possono trarre dallo studio dell'insieme della casistica: partendo dal singolo procedimento amministrativo di gestione del personale si innesca un meccanismo, talora un percorso virtuoso, che vede appunto protagonisti quantomeno questi tre soggetti:

a. la pubblica amministrazione militare
   (Direzione generale per il personale militare);
b. il giudice amministrativo;
c. il legislatore.

La giurisprudenza amministrativa, come accennato, non si è preoccupata soltanto di risolvere il singolo caso specifico ma – in base ad una riflessione che storicizza l'intervento della giustizia amministrativa - ha operato sostanzialmente su tre fronti:

a. ha valorizzato gli elementi di sistema del contenzioso militare (in particolar modo di quello relativo al personale e farò subito appresso degli esempi concreti);
b. ha tutelato le posizioni soggettive coinvolte nel procedimento, siano esse qualificabili in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo (viene in rilievo un caso tipico di giurisdizione esclusiva);
c. ha salvaguardato la speciale autonomia funzionale dell'ordinamento delle Forze armate che, pur non essendo un valore in sé per sé, costituisce lo strumento primario per garantire valori e principi fondamentali scolpiti nella Costituzione, fra cui, in apice, la difesa della Patria; può essere utile chiedersi perché, nel linguaggio corrente, si faccia riferimento all'ordinamento delle Forze armate". La risposta si rinviene nella nostra Costituzione che, in due soli articoli, contempla una vera e propria "riserva di ordinamento": il primo riferimento è all'ordinamento giudiziario (articolo 102), il secondo è all'ordinamento delle Forze armate (articolo 52).

Certamente il concetto di difesa della Patria ha subito e subisce un'evoluzione legata allo sviluppo della tecnologia e alla modificazione degli assetti geostrategici globali, tant'è vero che, dalla difesa statica dei confini, si è passati alla proiezione dinamica, attraverso l'uso massiccio delle missioni militari. Basti pensare che sostanzialmente (per ragioni geopolitiche a tutti note), fino alla prima guerra del Golfo (ovvero per circa 40 anni dalla fine della seconda guerra mondiale), non c'era stata, ad eccezione della tragedia di Kindu, una significativa presenza militare italiana all'estero.

Dall'inizio degli anni novanta, viceversa, si assiste ad una progressione quasi frenetica dell'impiego delle nostre Forze armate su teatri internazionali che ha comportato ovviamente conseguenze di ogni tipo e, fra queste, modifiche di carattere giuridico.

Oggi, di fronte al massiccio incremento dei fenomeni migratori, si assiste ad una sorta di rivitalizzazione del concetto di "difesa della Patria" e dei suoi confini materiali: del resto la difesa della Patria e dell'interesse nazionale sono elementi centrali direttamente rappresentati nella nostra Carta fondamentale.

Si possono riportare, sinteticamente, alcuni esempi concreti dei tre approcci ovvero delle tre aree (sopra indicate) in cui si è articolato l'esercizio della giurisdizione amministrativa.

Dall'analisi storica della giurisprudenza della Quarta Sezione emerge, in molti casi, lo sforzo operato per mettere in luce e sistematizzare il rapporto fra l'ordinamento militare e l'ordinamento giuridico "tout court", evidenziando i punti di emersione del contatto.

Questo sforzo è stato reso possibile dall'analisi comparata di alcune questioni che potrebbero sembrare - ad una lettura superficiale - avulse le une dalle altre ma che, invece, sono legate dal medesimo criterio guida esegetico.

Si pensi alla fisionomia dei poteri di intervento del Ministro della difesa in alcuni procedimenti tipici in materia di avanzamento degli ufficiali e di disciplina.

La giurisprudenza si è interrogata sul perché l'ordinamento giuridico ha voluto mantenere tali poteri in capo a un soggetto che è la massima autorità gerarchica militare (tanto è vero che si ritiene possibile che il Ministro della difesa impartisca ordini militari in senso stretto) ed, al contempo, invece, espressione della funzione democratica rappresentata dal Parlamento (attraverso il voto di fiducia al Governo): la risposta è stata rinvenuta proprio nella svolta funzione di cerniera insostituibile fra l'ordinamento militare - che è autonomo ovviamente ma si muove all'interno dell'ordine costituzionale complessivo - e la restante parte dell'ordinamento giuridico.

C’è stato un grande sforzo, partito dalla analisi dei flussi normativi, per ricostruire - attraverso questi dati - un sistema che garantisse appunto l'inserto dell'ordinamento militare all'interno dell'ordinamento giuridico generale, inserto omogeneo in primo luogo con i valori costituzionali (cui ho accennato prima) e coerente con quegli strumenti che la stessa Costituzione ha individuato per tutelare questi valori.

Per quanto riguarda la seconda area (o materia di intervento) in relazione alla quale la giurisdizione amministrativa ha avuto modo di svilupparsi (la tutela delle posizioni soggettive individuali), si registra una lunga sequela di precedenti: è sufficiente ricordare decisioni, anche recenti, del massimo organo giurisdizionale amministrativo - l’Adunanza plenaria - per tutelare le giuste pretese dei militari sottoposti a trasferimenti d'autorità: il riferimento è alla sentenza numero 1 del 2016 che ha ricostruito nei termini di diritto soggettivo una vicenda che ha visto le aule di giustizia riempirsi di contenziosi di ogni tipo, attribuendo il bene della vita riconosciuto dall'ordinamento giuridico ai militari trasferiti per soppressione del reparto di appartenenza.

Si pensi alla importanza che ha avuto la giurisprudenza amministrativa nel delineare -a tutela della posizione del militare incolpato in sede disciplinare- i termini del procedimento disciplinare.

Prima dell’entrata in vigore del Codice dell’ordinamento militare vigeva una situazione di fortissimo caos normativo, tanto è vero che gli addetti ai lavori hanno avuto modo di constatare come - dopo la cristallizzazione delle posizioni giurisprudenziali (fenomeno di cui si parlerà subito appresso) – si è assistito ad un netto calo del contenzioso incentrato su questo tipo di vizio - motivo.

Per quanto riguarda il terzo ambito -riguardante l’autonomia funzionale e la specialità dell’ordinamento militare- si sono avuti, di recente, importanti interventi giurisprudenziali (è qui presente il bravissimo consigliere di Stato Luca Lamberti artefice di alcune di queste decisioni) frutto di un confronto corale all’interno della Quarta Sezione.

Il riferimento è alle sentenze in materia di attività politica del militare, in materia di associazionismo sindacale e in materia di trasferimento del militare.

In estrema sintesi la chiave di volta della interpretazione fatta propria dalla Quarta Sezione è stata quella di preservare la specialità dell’ordinamento militare e, al contempo, assicurare, nei dati limiti, la tutela della posizione soggettiva del militare.

Il concreto oggetto del giudizio – assuma la consistenza del diritto soggettivo o dell’interesse legittimo - ha dovuto confrontarsi necessariamente, vista proprio l'autonomia funzionale e la specialità dell'ordinamento militare, con questi due ulteriori termini: il bilanciamento è stato effettuato con grande equilibrio.

Dall’esame dei repertori più recenti si traggono esempi di immediato interesse:

a. in tema di attività politica del militare e, segnatamente, di attività partitica - non essendo stata attuata la previsione costituzionale (che pure consente e che, per taluni, imporrebbe il divieto assoluto del militare di iscriversi a partiti politici) - il punto di equilibrio è stato rinvenuto nel riconoscimento del diritto alla mera iscrizione al partito politico fermo il divieto di svolgere qualunque tipo di attività anche di natura onoraria, questo perché, fra i valori costitutivi dell'ordinamento delle Forze armate, vi è quello della neutralità assoluta delle Forze armate, valore ritenuto di rango primario ed espressivo di un principio fondamentale della nostra Costituzione;
b. nello stesso arco temporale, ed in coerenza con quanto appena illustrato, è stato posto all'attenzione della Corte costituzionale il tema delicatissimo dell'associazionismo sindacale. Con una ordinanza di rimessione assai ben argomentata, è stata offerta alla

Corte la possibilità di bloccare l'ingresso delle norme internazionali convenzionali - nel caso specifico quelle contenute nella Convenzione europea sui diritti dell'uomo limitatamente ai diritti fondamentali del cittadino militare - sostenendosi la tesi (poi solo in parte accolta dalla Corte medesima) che il valore della neutralità delle Forze armate fosse di tale pregnanza da impedire la penetrazione delle norme CEDU (quali risultanti dal diritto vivente della Corte europea) nell'ambito dell'ordinamento giuridico in generale e militare in particolare: come si suole dire nel linguaggio giuridico, che tale valore fosse in grado di operare come contro limite alla penetrazione delle norme convenzionali; La Corte costituzionale ha ritenuto il valore della neutralità estremamente importante ma lo ha utilizzato non per bloccare "tout court" l'ingresso delle norme e dei principi della CEDU nel nostro ordinamento giuridico ma per conformare lo statuto dell'associazionismo sindacale militare in modo che risultasse geneticamente innervato dalla necessità di tutelare il valore supremo (o esigenza vitale) della neutralità delle Forze armate, indicando tutta una serie di prescrizioni puntuali e minute che sono state poi riprese dal Consiglio di Stato in sede consultiva;

c. da ultimo, si ponga mente al tema del trasferimento del militare: quando la giurisprudenza del Consiglio di Stato si è soffermata ad analizzare le caratteristiche del "trasferimento militare", ha tenuto in debito conto ovviamente le esigenze di tutela del singolo militare, ha preso visione del singolo procedimento tipico di gestione, per poi però elaborare principi generali da frammenti normativi; tali consolidati principi sono stati successivamente positivizzati nell'ambito del codice dell'ordinamento militare. In tal modo è stata ridata dignità al valore della disciplina e soprattutto al concetto di ordine militare all'interno del quale poi è stato assunto, fra i vari provvedimenti, anche quello di trasferimento quando avviene per autorità e per ragioni di servizio (con tutte le conseguenze, che non è qui il caso ovviamente di analizzare, circa la parziale applicazione della legge n. 241 del 1990).

Si è accennato in precedenza ad un circolo virtuoso che si è aperto fra questi tre soggetti: Amministrazione, Consiglio di Stato e legislatore (Parlamento e Governo).

A fronte di questa assidua e ampia attività giurisdizionale del Consiglio di Stato, c'è stata una risposta anche da parte del terzo attore protagonista, il legislatore: nel 2010 è stato codificato l'ordinamento militare ed è stata finalmente attuata la riserva di ordinamento prevista dal più volte menzionato articolo 52 della Costituzione (va dato atto alla classe politica che tale storica opzione è stata sostenuta da due governi di colore distinto che si sono avvicendati nel volgere di pochi mesi: entrambi i Governi, ed entrambi i rispettivi Ministri della difesa, hanno ritenuto importante salvaguardare le attività di codificazione in atto).

Ma la risposta ai principi elaborati dalla giustizia amministrativa abitualmente si coglie sul versante dell'Amministrazione: c'è un ritorno immediato nell'ambito del procedimento amministrativo perché appunto, come si accennava, si forma poi un giudicato che dall'Amministrazione deve essere eseguito.

Da qui l'importanza del richiamo, agli stessi giudici amministrativi, ad essere sempre estremamente chiari ed a valutare sempre, quando si scrive una sentenza specialmente in materia di diritto militare, quali saranno le conseguenze successive che derivano dalla motivazione e dal dispositivo, quindi attendere con chiarezza agli obblighi di sinteticità, da un lato, ma dall'altro anche a quello di completezza, ricordando sempre che la sentenza amministrativa non produce solo effetti caducatori del provvedimento impugnato (che sono quelli più immediati e più noti) ma anche effetti rinnovatori e conformativi.

Il giudice amministrativo dovrebbe sempre tenere in debito conto questi aspetti che poi ritornano in sede di ottemperanza ed eventualmente in sede di chiarimenti.

Ma il ritorno c'è stato pure sul versante giurisdizionale, in tempi più recenti, per quanto riguarda proprio l'associazionismo sindacale.

La Corte aveva invocato l'intervento del legislatore, al contempo, però, ha ritenuto di poter garantire immediatamente il diritto all'associazionismo sindacale all'interno di determinate limitazioni. Ebbene queste limitazioni sono state poi in concreto puntualizzate dal Consiglio di Stato (in sede consultiva) e sono confluite in due importanti circolari del Ministro della difesa che, a loro volta, sono state riscontrate positivamente anche dalla prima giurisprudenza del Consiglio di Stato successiva alla sentenza della Corte costituzionale con importanti precisazioni di carattere sistematico, fra cui spicca quella secondo cui non esiste, a differenza che in altri settori, il diritto soggettivo del militare a costituire un sindacato; ci sarebbe invece un interesse legittimo.

L'intervento del Consiglio di Stato in sede consultiva è stato decisivo perché con poche stringate affermazioni ha consentito all'amministrazione di garantire il diritto all'associazionismo militare ma, al contempo, di inserirlo in modo coerente all'interno del sistema.

L'aspetto forse più interessante, per il giurista, è vedere come il dialogo tra i formanti, da quello classico (dottrina, giurisprudenza, legge) si allarga per ricomprendere anche l'Amministrazione che, in prima battuta, ha la grandissima responsabilità (coadiuvata in questo dall'Avvocatura dello Stato) di individuare il terreno dello scontro e del confronto.

Rimane evidente l'importanza di questo dialogo costruttivo che dovrebbe essere - come dicevo prima - comune a tutti i fronti, anche quello politico, quando si tratta di tutelare l'interesse di sistema della nostra Nazione. Cosi come ciascuna parte politica apporta le proprie idee in modo costruttivo e fruttuoso per garantire l'attuazione della Costituzione e renderla viva tutti i giorni, altrettanto devono fare, attraverso il costante dialogo, i tanti soggetti istituzionali che conoscono dei procedimenti tipici militari.

Ringrazio tutti per la paziente attenzione.

****

AMMIRAGLIO DI SQUADRA PIETRO LUCIANO RICCA

Ringrazio il Presidente Poli per l'intervento e per il ruolo fondamentale di garanzia del Consiglio di Stato e dell'intera Giustizia Amministrativa che ci vede agire nella duplice veste di appellante e di resistente in giudizio.

Devo informarvi, purtroppo, che Sua Eccellenza il Dottor Riccardo Fuzio, Procuratore generale presso la Corte Suprema di Cassazione, mi ha comunicato che per sopraggiunti impedimenti non potrà partecipare al convegno.

Per l'inizio dei lavori:

- il primo Panel sarà moderato dal Comandante Fabrizio Ratto-Vaquer, mio Consigliere giuridico ed Assistente;
- il secondo Panel sarà moderato dal Tenente Colonnello Gianni Testa, Capo Servizio coordinamento giuridico.

Chiamo sul palco, il moderatore e i relatori del primo Panel.

****

1° PANEL
EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE E NUOVI STRUMENTI

MODERAZIONE DEL
CONSIGLIERE GIURIDICO E ASSISTENTE DEL DIRETTORE GENERALE
CAPITANO DI VASCELLO (CP) FABRIZIO RATTO-VAQUER

Ringrazio, innanzitutto, l'Ammiraglio Ricca di avermi dato la possibilità di sviluppare il presente Convegno giuridico. Possiamo, dunque, iniziare questo primo Panel, intitolato "evoluzione della legislazione e nuovi strumenti".

A premessa degli autorevoli interventi che seguiranno, ritengo opportuno, tuttavia, evidenziare le principali funzioni della Direzione generale che si riferiscono, in estrema sintesi, alla gestione dal punto di vista giuridico-amministrativo di tutti gli aspetti riguardanti l'intera carriera del personale militare, come si è potuto vedere nel video di presentazione, già illustrato dall'Ammiraglio Ricca.

In tale contesto, il ruolo della Direzione generale è quello di rendere uniforme e coerente l'azione amministrativa a livello centrale, garantendone l'efficacia e la trasparenza in un'ottica interforze di gestione attiva, assicurando, in caso negativo, tutti gli elementi di fatto e di diritto per l'efficace difesa in giudizio dell'amministrazione in sede di contenzioso amministrativo.

Come già stato illustrato nel video, i compiti della Direzione generale sono molteplici e vedono il personale militare seguito dalla Direzione generale fin dal momento che è ancora un cittadino, quindi dal concorso, fino alla soglia della pensione, per essere preso in carica da "Previmil", l'altra Direzione generale che è ospitata nel nostro stesso edificio e qui rappresentata dal suo Direttore generale, la Dottoressa Maura Paolotti. Le due direzioni generali rappresentano tutta l'evoluzione della nostra vita come militari e come cittadini.

Le attribuzioni della Direzione generale, dunque, hanno inizio con le procedure di reclutamento, in relazione alle quali sono predisposti i relativi bandi di concorso, armonizzando le peculiari esigenze operative di ciascuna componente, al fine di consentire l'immissione in servizio del personale necessario alle Forze armate e all'Arma dei Carabinieri per assolvere i propri compiti istituzionali.

Dopo l'immissione nelle Forze armate, la Direzione generale segue lo sviluppo di tutti gli aspetti connessi con: lo stato giuridico e l'avanzamento, la disciplina, la documentazione caratteristica e matricolare, il trattamento economico e il recupero crediti, attraverso la riscossione dei crediti liquidati dalla Corte dei conti a carico del personale militare e civile della Difesa, responsabile di danno erariale.

Persomil, quindi, ha competenza in materia dell'intero percorso della carriera militare e sino al collocamento in congedo del personale amministrato. L'incontro, come già affermato dal Direttore generale, l'Ammiraglio Ricca, costituisce la sede ideale per ricercare soluzioni condivise con tutti gli attori istituzionali, da cui prendere le mosse per superare taluni ostacoli che si frappongono tra l'apparato amministrativo e il singolo amministrato, spesso forieri d'insoddisfazione del personale e nocumento all'immagine dell'Amministrazione.

La sinergia tra le attività svolte nei rispettivi ambiti di competenza rappresenta la principale risposta finalizzata a risolvere le "incertezze" derivanti da antinomie tra norme,

che spesso si presentano di difficile soluzione in sede amministrativa, anche con riferimento al peculiare status del personale militare. Tale vulnus, che viene generalmente colmato in sede giurisdizionale, deve trovare soluzione già in fase di applicazione della norma nell'ambito del procedimento amministrativo.

Si rende, dunque, necessario superare taluni atteggiamenti "autoreferenziali" dell'amministrazione che è al servizio esclusivo degli amministrati, giovani e meno giovani che, nel vestire l'uniforme mettono a disposizione del paese se stessi, sino all'estremo sacrificio della vita.

In questa prospettiva deve diffondersi l'idea di una amministrazione inclusiva, plurale, trasparente e accessibile, cui ci si rivolge confidando nella certezza di trovare un dialogo costruttivo.

Tale modus operandi deve tendere a soluzioni che, evitando il giudizio, generano un percorso virtuoso per entrambe le parti, capace di trovare risposte alle proprie pretese e idoneo a ridurre notevolmente i tempi previsti per l'adozione dei singoli procedimenti amministrativi.

Alla luce di queste considerazioni, gli attori istituzionali sono chiamati a portare avanti un'azione sinergica che, in un'ottica collaborativa, possa risolvere le criticità che spesso ricorrono nell'affrontare il caso concreto.

Ciò, nella consapevolezza di avere un unico obiettivo, da tutti condiviso, di attuare un'azione amministrativa all'insegna del pieno rispetto della legalità e dei diritti del personale militare e delle relative famiglie.

Il motivo di questo convegno nasce naturalmente da un'idea del Direttore generale di Persomil, l'Ammiraglio Ricca, che mi affidato, in qualità di suo Consigliere giuridico, il compito di ideare una giornata di studi, o meglio un tavolo di confronto, che potesse far incontrare contemporaneamente i vari attori istituzionali, qui presenti, con i quali ci confrontiamo quotidianamente.

Per poter illustrare, quindi, il sottile filo rosso che conduce la quotidiana azione amministrativa della Direzione generale e che si intreccia con l'evoluzione della legislazione e della normativa di settore, in modo tale da poter risultare sempre più un'amministrazione quanto più possibile trasparente, efficiente e in sintonia con tutti gli altri attori istituzionali.

Il primo intervento del Panel sarà dunque quello di Sua Eccellenza il Dottor Maurizio Block, Procuratore Generale militare a presso la Suprema Corte di Cassazione che avrei l'arduo e onorevole compito di presentarlo.

E 'chiaramente molto difficile presentare Sua Eccellenza non solo perché è noto a tutti, ma anche perché vanta un prestigioso e vastissimo curriculum. Mi limiterò ad illustrare solo alcuni aspetti: il Dottor Maurizio Block, dopo essersi laureato, con il massimo dei voti e la lode, nel luglio 1980, presso l'Università degli Studi Federico II di Napoli, discutendo una tesi di diritto commerciale, ha svolto il proprio servizio militare nella Guardia di Finanza, come Ufficiale di complemento presso la scuola nautica di Gaeta. Dal marzo 1981 al marzo 1982, è poi risultato vincitore del concorso in magistratura militare, dove ha assunto servizio nel 1983.

Ha ricoperto, diciamo, tutto il *cursus honorum* della magistratura militare fino al vertice: nel dicembre 2017 è stato infatti nominato Procuratore generale Militare presso la Suprema Corte. Inoltre, esercita attualmente anche le funzioni di Presidente di Sezione della Commissione tributaria regionale del Lazio, di Direttore responsabile del periodico la "Rassegna della Giustizia militare" e, cosa che mi riguarda anche direttamente, Presidente del gruppo italiano della *Société Internationale de Droit Militaire et de Droit de la Guerre*, che è una associazione internazionale molto importante che riunisce paesi di tutto il mondo.

La *Société* nasce subito dopo la decisione di non dare vita alla Comunità europea di difesa, per iniziativa di tutti coloro i quali, massimi esperti militari e civili, avendo preso parte a questi lavori costitutivi, decisero dunque di non disperdere le *expertise* e le relazioni istaurate, costituendo un'associazione, inizialmente di diritto penale militare, poi allargata a tutto il diritto militare, la quale è veramente una fucina di pensiero intellettuale, spesso anche pratico.

Oggi, questa giornata di studi, intende essere soprattutto una occasione di confronto fra le varie amministrazioni. Non volendo sottrarre altro tempo ai lavori, passo la parola a Sua Eccellenza il Dottor Block.

****

REATI MILITARI: LIMITI E PROSPETTIVE

DOTTOR MAURIZIO BLOCK

Saluto e ringrazio l'Ammiraglio Ricca, Direttore generale di Persomil, le autorità e tutti gli ospiti presenti.

Il dato caratterizzante per la magistratura militare negli ultimi cinquant'anni è lo stato di disinteresse legislativo per l'assenza da lungo tempo di interventi normativi che le consentano di svolgere una funzione di reprimere il fenomeno della criminalità all'interno delle Forze armate.

Ciò rende indifferibile un intervento riformatore in materia che dia senso e compiutezza a questa giurisdizione.

Il dato di riferimento è l'art 103 ult. co. Cost. che prevede che, in tempo di pace, i tribunali militari hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi dagli appartenenti alle Forze armate.

Ricordo che la questione circa il mantenimento dei Tribunali militari fu oggetto di lunga e travagliata discussione in sede costituente ove si scontrarono due diverse teorie: l'una che propendeva per l'unità della giurisdizione e soppressione di quelle speciali, sostenuta dal Calamandrei, l'altra per il mantenimento di queste ultime sostenuta dal Mortati.

Prevalse una tesi intermedia diretta a mantenere in vita solo tre giurisdizioni speciali: Consiglio di Stato, Corte dei Conti e Tribunali militari.

Si introdusse poi il divieto di istituzione di giudici speciali (art.102, 2° comma Cost.) mentre la VI diposizione transitoria sottrasse all'obbligo di revisione i tribunali militari quali giudici speciali, stabilendo solo per il Tribunale Supremo la revisione entro un anno secondo il disposto dell'art. 111 Cost.

L'art.108 Cost. stabilì poi che ai giudici ed ai Pm fossero attribuite le stesse garanzie di indipendenza spettanti alla giurisdizione ordinaria. Tale disposizione trovò attuazione solo a più di trent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione con la legge 18/1981 e ciò consentì di attribuire alla magistratura militare la piena equiparazione delle garanzie di autonomia della magistratura ordinaria mediante la creazione di un organo di autogoverno, per cui oggi può affermarsi che la magistratura militare ha raggiunto i requisisti richiesti per una giurisdizione libera ed indipendente.

I limiti imposti dall' art. 103 Cost. sono soggettivi, in quanto l'applicazione delle legge penale militare si applica solo agli appartenenti alle Forze armate, ed oggettivi in quanto la giurisdizione è limitata ai soli reati militari, la cui definizione non viene fornita dalla Costituzione ma rimessa alla legge ordinaria senza che siano esplicitati i criteri che devono essere sottesi a tale definizione.

Il reato militare presenta una plurioffensività eterogenea perché oltre ad un interesse ne tutela uno, specifico militare. I reati militari, secondo l'originaria formulazione del c.p.m.p. vigente al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, erano non solo quelli menzionati espressamente nel codice penale militare di pace ma, secondo quanto stabilito nell'art. 264 c.p.m.p., anche alcuni reati comuni, che in concorso di determinate condizioni divenivano reati cosiddetti militarizzati. Questo sistema consentiva di attribuire una compiutezza ed un ruolo alla giurisdizione militare in virtù del quale la stessa esercitava un controllo completo sui comportamenti illeciti in ambito militare.

Tuttavia, la legge 167/56 abrogò l'art 264 determinando l'abrogazione dei reati militarizzati.

La conseguenza fu che la giurisdizione militare risultò fortemente frammentaria perché venivano puniti solo ed esclusivamente i reati menzionati nella legge penale militare che non ricomprendevano tutti i fatti criminosi che potevano verificarsi in caserma.

Altri fattori che contribuirono a limitare ulteriormente le competenze della magistratura militare furono le numerose pronunce di illegittimità costituzionale di norme obsolete contenute nel codice penale militare, la sospensione della leva dal primo gennaio 2005 e la conseguente professionalità nelle Forze armate che hanno determinato l'azzeramento quasi totale dei reati di assenza dal servizio e di obiezione di coscienza proprio in considerazione della forte motivazione che sorregge gli appartenenti alle Forze armate.

A seguito della riduzione del carico giudiziario dei Tribunali si è proceduto alla riduzione delle sedi giudiziarie da 9 a 3 in primo grado e da 3 a 1 in secondo per riequilibrare i carichi e la riduzione dell'organico dei magistrali militari da 103 a 58. Ma ciò non è stato sufficiente a dare corpo alla giurisdizione militare.

Si impone perciò un intervento diretto a rivitalizzarla dandole un senso ed una funzione oppure sopprimerla.

Alcuni esempi possono apparire esemplificativi: secondo l'attuale assetto, l'omicidio nei confronti di un superiore per motivi di servizio è reato militare giudicato dal giudice militare mentre non lo è quello commesso nei confronti di un pari grado che viene giudicato dal giudice ordinario; le lesioni dolose sono reato militare mentre le lesione colpose reato comune, il peculato militare è reato militare mentre la più lieve figura di peculato d'uso reato comune. E ancora: la corruzione non è reato militare e neppure le molestie e gli abusi sessuali commessi in caserma a danno di militare, ipotesi che ricorre a seguito dell'ingresso nel 2000 del genere femminile in ambito militare, né la detenzione o cessione di stupefacenti o detenzione illegale di armi in caserma.

Le conseguenze sul piano pratico sono irrazionali: non si comprende perché, ad esempio, il carabiniere di servizio a cui parta un colpo d'arma che attinga il parigrado debba essere giudicato dal giudice ordinario per le lesioni colpose e dal giudice militare per la violata consegna, con evidente aggravio, da un lato, per l'economia processuale, dall'altro per il militare stesso costretto a sostenere gli oneri di un doppio processo.

Inoltre, a volte accade che solo all'esito di un processo si accerti se un reato sia comune o militare e ciò può comportare la celebrazione di un doppio processo dinanzi ad un giudice ritenuto competente.

Una seria riflessione sui tribunali militari e sulle scelte da fare appare improcrastinabile.

Andrà tenuto presente un dato fondamentale e non trascurabile: i tribunali militari sono previsti dalla Costituzione e quindi una loro eventuale soppressione dovrà passare attraverso la revisione costituzionale.

Né, a mio parere, sarebbe costituzionalmente legittima la trasformazione dei tribunali militari in sezioni specializzate della magistratura ordinaria con legge ordinaria in quanto è contrario alla volontà costituzionale la trasformazione di un giudice speciale in giudice ordinario specializzato senza passare per la revisione costituzionale.

Le possibili soluzioni per una riforma possono essere sussunte in tre diverse ipotesi:

1) soppressione con legge costituzionale e trasformazione in sezioni specializzate della magistratura ordinaria;

2) ulteriore riduzione del numero o delle sedi dei tribunali militari a una;
3) razionalizzazione della nozione di reato militare.

Riguardo alla prima ipotesi, si osserva che l'eventuale abolizione dei tribunali militari con devoluzione tout court delle competenze alla magistratura ordinaria comporterebbe il confluire di altri procedimenti penali ad una magistratura già fortemente oberata di lavoro che gestirebbe con difficoltà tale ulteriore aggravio con possibilità della prescrizione.

Gli effetti coinvolgerebbero anche la compagine militare in quanto la lunghezza dei processi e forse la prescrizione indebolirebbe considerevolmente il rapporto gerarchico.

Il processo penale in tempi rapidi ha la funzione di affermare la forza della legge penale militare e quindi di ristabilire il rapporto gerarchico. E' inoltre necessario accertare la colpevolezza di un Comandate celermente proprio per la delicatezza della funzione di comando che egli svolge.

I tempi del processo sono fondamentali per il mondo militare che non può attendere una sentenza a lungo termine.

Il principio della unità della giurisdizione è importante e di grande suggestione ma può essere realizzato solo in un sistema in cui la giustizia ordinaria funzioni e non allorché esistano gli attuali carichi di lavoro ordinari ingestibili.

Uno strumento come quello dei Tribunali militari se funziona va perciò potenziato e non abolito.

La giurisdizione miliare attualmente assicura tempi rapidi che si pongono in linea con i principi stabiliti dalla CEDU sul fair trial: 6 anni in totale, 3 per il primo grado, 2 per il secondo, 1 per il terzo e tale standard deve essere mantenuto anche in caso di scelta di razionalizzazione della giurisdizione.

Se si vuole trasformare i tribunali militari in sezioni specializzate della magistratura ordinaria, posto che ciò deve avvenire mediante una revisione costituzionale, la riforma va effettuata in modo da attribuire giudici specializzati in modo esclusivo secondo uno schema attuale simile a quello dei tribunali per i minorenni cosi che i magistrati addetti alla sezione specializzata non siano distolti dai processi militari. Ma ciò non comporterebbe alcun vantaggio né risparmio rispetto alla situazione attuale che prevede la specialità.

Infatti, una semplice fast track nell'ambito della magistratura ordinaria non risolverebbe il problema della celerità, perché il sopravvenire dell'emergenze dei carichi giudiziari ordinari avrebbe il sopravvento e farebbe di fatto sfumare la specializzazione.

La riduzione ulteriore del ruolo dei magistrati militari e delle relative sedi (2^ tesi) è sconsigliabile perché il controllo dei tribunali militari è penale e deve essere penetrante ed immanente sul territorio se si vuole che sia incisivo e fruttuoso; già risulta raggiunto il limite minimo con la presenza di sole tre sedi di servizio.

Appare quindi preferibile la soluzione individuata dai disegni di legge Aresta e Cirielli che, nel premettere implicitamente il mantenimento della giurisdizione militare, (oggi esercitata da giudici civili imparziali ed indipendenti, che hanno lo stesso stato giuridico dei magistrati ordinari) tende a razionalizzare il concetto di reato militare, attribuendo alla magistratura militare una competenza che consenta di esercitare un controllo di legalità completo sulle Forze armate ponendo fine agli attuali inconvenienti quali la duplicazione di procedimenti davanti all'autorità giudiziaria ordinaria o all'autorità giudiziaria militare.

Una tale soluzione ha anche il vantaggio di sgravare la magistratura ordinaria del carico giudiziario ora affidatole dei reati commessi da militari che rientreranno nella competenza dopo la riforma del giudice militare.

Lo scopo della razionalizzazione (3^tesi) viene realizzato nei progetti in discorso mediante l'inserimento di una norma, l'art. 37 secondo comma c.p.m.p., che ridisegna il concetto di reato militare attraverso un meccanismo simile a quello dell'abrogato art. 264 per cui vengono "militarizzati "una serie di reati comuni i quali, nel concorso di determinate circostanze, che denotano la lesione di un interesse militare, diventano reati militari di competenza della magistratura militare.

La conseguenza è che accanto ai reati militari espressamente previsti dal codice penale militare attualmente – cui fa riferimento il primo comma dell'art. 37- il secondo comma funge da norma moltiplicatrice di fattispecie criminose attraverso il rinvio recettizio alle corrispondenti figure criminose comuni, qualora commesse "dal militare con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti allo stato di militare o in luogo militare o a causa del servizio militare".

Non ha alcun fondamento il timore che con la riforma di cui ci occupiamo possa ritenersi violato il principio di introduzione di un nuovo giudice speciale.

Infatti i Tribunali militari sono già previsti dalla Costituzione e si tratta solo di ridefinirne le competenze in base al concetto di reato militare per il cui contenuto la Costituzione rinvia alla legge ordinaria.

A ciò si aggiunga la considerazione che l'art. 264 prevedeva i reati militarizzati già al momento di introduzione della Costituzione e la costituzionalità di tale norma non è stata posta in dubbio fino alla sua abrogazione per motivazioni di altro genere.

Né appare configurabile una lesione del principio di legalità per indeterminatezza delle fattispecie dei reati militarizzati, in quanto la norma dell'art. 37, comma 2, come si intende novellarla, contiene gli stessi elementi di tipizzazione delle fattispecie comuni ancorché connotati di elementi specializzanti e richiamati in blocco.

Potrebbe verificarsi che, nelle prime battute delle indagini che non sia chiaro se un reato sia stato commesso con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti allo stato di militare o più in genere che sia controverso se si tratti di reato militare o comune ma la prassi e la giurisprudenza consentirà di risolvere gli eventuali dubbi interpretativi.

Merita di essere sottolineata una disposizione contenuta nel progetto Aresta che prevede l'introduzione nel codice penale militare di pace dell'istituto della querela, ora non previsto, in quanto l'unica condizione di procedibilità attualmente è la richiesta del Comandante di corpo. Si tratta di un residuo della concezione della giurisdizione dei capi, che prevede che il Comandante possa richiedere il procedimento penale o perseguire in via disciplinare fatti di gravità modesta, in quanto puniti con la reclusione fino a sei mesi.

Tuttavia questa valutazione spetta al Comandante anche per i reati contro la persona del militare con la conseguenza che il militare viene di fatto espropriato della sua facoltà di richiedere il procedimento penale a carico di chi ha causato una lesione di un diritto in quanto tale facoltà spetta al Comandante di corpo la cui valutazione presumibilmente deve avere di mira solo la lesione del servizio.

La norma di cui all'art. 7, comma 3, del progetto Aresta tende a riequilibrare tale sostanziale iniquità, prevedendo che qualora il Comandante di corpo non abbia presentato la richiesta di procedimento, il soggetto passivo possa presentare ugualmente querela a carico di chi ha commesso un reato militare ai propri danni.

Questa disposizione contribuisce anche a dare un'apertura sul mondo militare e consentire una maggiore trasparenza attraverso un controllo più ampio sulla vita di caserma evitando possibili insabbiamenti.

Ritengo altresì importante che, analogamente a quanto avvenuto per l'ingiuria comune a seguito della sua depenalizzazione, anche in ambito militare se il fatto sia

commesso in un contesto che non ha nulla a che fare con il mondo militare, sia da considerarsi ingiuria comune, come tale depenalizzata.

In definitiva esprimo un avviso senz'altro favorevole al mantenimento della giurisdizione militare ed ai progetti di legge citati che in nuce che, pur essendo ovviamente perfettibili, rispondono pienamente alla necessità di rivitalizzare la giurisdizione militare dandole un senso ed una funzione sociale tale da legittimarne l'esistenza. Vi ringrazio per l'attenzione.

****

CAPITANO DI VASCELLO (CP) FABRIZIO RATTO-VAQUER

Ringrazio Sua Eccellenza per questa interessantissima disamina sulla giurisdizione militare e sui reati militari che di fatto introduce il secondo intervento. E' stato affrontato, infatti, un tema importante e delicato, quello della tempistica.

La tempistica è assolutamente fondamentale, al fine di assicurare la credibilità del Comandante e consentirgli di esercitare il potere che gli è concesso, ma è un tema estremamente rilevante anche perché ha un'influenza, spesso non trascurabile, in materia di avanzamento che, per i militari, è molto importante in quanto connessa all'impiego, alla capacità di comandare e di assolvere i propri obblighi. In questa ottica, il secondo intervento è stato affidato al Dottor Gogliucci, un validissimo funzionario della Direzione generale per il personale militare, responsabile del contenzioso in materia di avanzamento.

Do un breve cenno biografico: il Dottor Gogliucci è nato a Salerno nel 1977, si è laureato in Giurisprudenza all'Università Federico II di Napoli, ha frequentato la scuola di specializzazione per le professioni legali ed è abilitato all'esercizio della professione di Avvocato.

Il suo intervento sarà volto ad illustrare l'influenza che la tempistica della Giustizia ordinaria o amministrativa può avere sulle procedure di avanzamento del personale militare.

Lasciando, quindi, piena autonomia alle prerogative dell'amministrazione della giustizia, potrebbe risultare interessante un interazione con l'amministrazione militare. Possono esserci organi giudicanti che non conoscono tali esigenze. A volte, semplicemente poter acquisire il passaggio in giudicato di una sentenza e le motivazioni nel mese di marzo e non a maggio, potrebbe avere un'influenza sull'avanzamento, l'impiego e la funzionalità della Difesa. Passo quindi la parola al Dottor Gogliucci.

****

L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE A DISTANZA DI ANNI, TEMPI DELLA GIUSTIZIA, CONSEGUENZE SULLO STATO GIURIDICO E LE PROCEDURE DI AVANZAMENTO

DOTTOR MARIO GOGLIUCCI

Scopo dell'analisi è quello di evidenziare, con segnato riguardo ai procedimenti in materia di avanzamento, quali siano le problematiche applicative determinate dall'esecuzione di sentenze passate in giudicato a distanza di anni dal verificarsi degli accadimenti che hanno costituito oggetto di sindacato giurisdizionale, dando conto delle difficoltà che concretamente emergono, sia sotto il profilo dei procedimenti amministrativi da seguire per realizzare in concreto il dictum giudiziale, sia sotto quello connesso all'esigenza di assicurare una efficace tutela degli interessi coinvolti.

Preliminarmente si impone una sintetica ricognizione delle coordinate normative di riferimento. Per quanto concerne l'avanzamento degli Ufficiali, la disciplina pertinente è quella contenuta nell'articolo 1090 del decreto legislativo 15 marzo 2010, (recante Codice dell'ordinamento militare, d'ora in avanti c.o.m.). Nel dettaglio il citato articolo 1090 c.o.m. dispone al comma 1 che "se si deve rinnovare un giudizio di avanzamento annullato d'ufficio o in seguito ad accoglimento di ricorso giurisdizionale o di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica si applicano le seguenti disposizioni:

a) l'Ufficiale appartenente al grado nel quale l'avanzamento ha luogo ad anzianità, se giudicato idoneo, è promosso al grado superiore con l'anzianità che gli sarebbe spettata se la promozione avesse avuto luogo a suo tempo;

b) l'Ufficiale appartenente al grado nel quale l'avanzamento ha luogo a scelta, se giudicato idoneo e riporta un punto di merito per cui sarebbe stato promosso se attribuito in una precedente graduatoria, è promosso al grado superiore con l'anzianità che gli sarebbe spettata se la promozione avesse avuto luogo a suo tempo".

Il successivo comma 2 dell'articolo 1090 c.o.m. prevede che la promozione da assegnare sulla scorta dei criteri definiti dal precedente comma 1 viene conferita anche se non sussiste vacanza nelle dotazioni organiche o nei numeri massimi del grado in cui deve essere effettuata la promozione, stabilendo, altresì, che l'eventuale eccedenza viene riassorbita al verificarsi della prima vacanza successiva al 1° luglio dell'anno dell'avvenuta promozione dell'interessato e, comunque, entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui è rinnovato il giudizio. Se entro tale lasso temporale non si sono verificate vacanze, le eccedenze verranno assorbite applicando la disciplina in materia di aspettativa per riduzione di quadri (vds. artt. 906 e 907 c.o.m).

Ancora, a mente dell'articolo 1090, comma 3 c.o.m. all'Ufficiale promosso a seguito di ricorso, che ha superato il limite di età del grado conseguito, ovvero, che raggiunge il limite di età prima del compimento del periodo di comando o di attribuzioni specifiche prescritto per l'avanzamento, non sono richiesti i requisiti speciali per l'avanzamento stabiliti ai sensi del successivo articolo 1096, ferma restando l'applicabilità delle disposizioni di cui agli artt. 1058 ("Giudizio di idoneità e attribuzione del punteggio di merito") e 1093 c.o.m. ("Requisiti generali per l'avanzamento degli Ufficiali").

In merito ai tempi di conclusione del procedimento di avanzamento in esecuzione di un giudicato amministrativo di annullamento, l'articolo 1090, comma 4 c.o.m. dispone che il rinnovo del giudizio è effettuato dagli organi competenti entro sei mesi dall'annullamento d'ufficio, dalla comunicazione del decreto del Capo dello Stato o dalla notifica

all'amministrazione competente della pronuncia giurisdizionale che ha annullato la precedente valutazione. La disposizione in commento (art. 1090, comma 4 c.o.m.) si conclude, infine, con un riferimento all'ipotesi in cui il titolo dell'annullamento contenga elementi tali da rendere automatica l'iscrizione in quadro del ricorrente. In tal caso, non sarà necessario procedere a una nuova valutazione e il Ministro competente provvederà d'ufficio agli adempimenti per la promozione del ricorrente. Non sembra verosimile interpretare tale previsione normativa nel senso che introduca, nel giudizio amministrativo in materia di avanzamento, la possibilità di esperire azioni di condanna in luogo della tradizionale azione di annullamento. Ciò anche alla luce di un'interpretazione evolutiva che tenga conto del fatto che l'articolo 1090 comma 4 c.o.m. riproduce senza modificazioni l'articolo 40, comma 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1997, n. 490, vale a dire, una disposizione vigente in un momento storico in cui la connotazione della giustizia amministrativa era rigidamente ancorata al modello classico della tutela caducatoria di annullamento. Peraltro, l'interpretazione in esame risulterebbe ardita anche nel conteso attuale, avuto riguardo alla costante giurisprudenza amministrativa che ammette il sindacato giurisdizionale in materia di giudizi di avanzamento dei militari entro limiti assi ristretti, al fine di non travalicare i limiti dell'ampia discrezionalità tecnica demandata all'Amministrazione militare (vds. in argomento sentenze Cons. di Stato, sez. IV, nn. 226 e 227 del 17 gennaio 2018). Ne discende che l'interpretazione più ragionevole risulta quella che intende il secondo periodo dell'articolo 1090, comma 4 c.o.m. come riferito al giudicato di condanna che possa derivare dall'accoglimento di un ricorso per l'ottemperanza di una precedente sentenza di legittimità violata o elusa dall'Amministrazione.

Delineato nei termini che precedono il quadro normativo vigente, va opportunamente segnalato che l'ambito di operatività della disciplina in commento risulta più ampio rispetto a quello ricavabile dalla lettura dell'articolo 1090, comma 1 c.o.m. (rinnovazione dei giudizi di avanzamento annullati d'ufficio o a seguito di ricorso giurisdizionale/giustiziale). Il riferimento è alla disposizione di cui all'articolo 1085, comma 3 c.o.m. che prevede l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1090, commi 1, 2 e 3 c.o.m. nei confronti degli ufficiali, imputati in procedimento penale, assolti con sentenza definitiva, fatta salva la definizione dell'eventuale procedimento disciplinare. In tal caso, la valutazione o il rinnovo del giudizio va effettuato entro sei mesi dalla cessazione dell'impedimento.

Dunque, per effetto del rinvio espresso operato dall'articolo 1085, comma 3 c.o.m., la disciplina dettata dai primi tre commi dell'articolo 1090 c.o.m. trova applicazione anche nel caso in cui l'impedimento di cui dell'articolo 1051, comma 2 lett. a) c.o.m. (rinvio a giudizio o ammissione a riti alternativi per delitto non colposo) sia venuto meno per effetto di una sentenza definitiva di assoluzione. In tal modo viene assicurata una tutela rafforzata dell'Ufficiale assolto che sotto un duplice profilo:

- l'articolo 1090 c.o.m. delinea un procedimento di avanzamento più snello rispetto quello ordinario, obliterando la fase sub procedimentale dell'inserimento in aliquota (la valutazione o il rinnovo del giudizio ex art. 1090 c.o.m. prescinde dall'inserimento dell'Ufficiale in aliquota di valutazione in deroga, quindi, al principio generale consacrato nell'articolo 1050 c.o.m., a mente del quale "l'Ufficiale, per essere valutato per l'avanzamento ad anzianità o a scelta, deve trovarsi compreso in apposite aliquote di ruolo, la cui formazione è disciplinata dall'articolo 1053, fatto salvo per gli altri casi di cessazione delle cause impeditive ex art. 1051, comma 7 c.o.m.);

- l'articolo 1090, comma 2 c.o.m. definisce, per riassorbire l'eccedenza organica determinata dalla promozione ex articolo 1090, comma 1 c.o.m., un arco temporale più

lungo rispetto al regime ordinario stabilito dall'articolo 1085 comma 2 c.o.m. per le ipotesi di valutazione a scelta dell'Ufficiale conseguenti al venir meno delle cause impeditive di cui all'articolo 1051 c.o.m. Con maggiore impegno esplicativo, si fa presente che la norma da ultimo citata (art. 1085 comma 2 c.o.m.) nel regolare il recupero delle valutazioni da parte di Ufficiali pretermessi in precedenti procedimenti di avanzamento, poiché impediti ai sensi dell'articolo 1051, comma 2 c.o.m., prevede, per il caso di avanzamento a scelta, che la promozione eventualmente conferita all'Ufficiale –anche se non esiste vacanza organica e sulla scorta di un criterio identico a quello di cui all'articolo 1090, comma 1 lett. b)– sia computata, diversamente da quanto previsto ex articolo 1090, comma 2 c.o.m., nel numero di quelle da effettuare per l'anno cui si riferisce la graduatoria in occasione della quale l'Ufficiale è stato valutato o nuovamente valutato.

Da quanto chiarito nel precedente paragrafo emerge come il Legislatore abbia voluto approntare un sistema di tutela rimediale del ricorrente, risultato vittorioso in sede di ricorso giurisdizionale o di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, che assicuri una realizzazione dell'efficacia ripristinatoria del giudicato tendenzialmente omnicomprensiva sul piano dello stato giuridico, degli effetti economici e della progressione di carriera. È evidente però come tale finalità risulti inevitabilmente incisa dal lasso di tempo intercorso tra il verificarsi dei fatti che hanno costituito oggetto dell'accertamento giurisdizionale e il passaggio in giudicato della sentenza di cui occorre assicurare l'esecuzione.

Ai fini di una più agevole comprensione dei problemi sottesi alla tematica in esame è utile muovere dall'analisi di un caso pratico, esemplificativo delle difficoltà di cui è foriera l'esecuzione delle sentenze passate in giudicato.

L'ipotesi è quella, contemplata dal citato articolo 1085, comma 3 c.o.m., dell'Ufficiale escluso dal procedimento di avanzamento perché rinviato a giudizio o ammesso a riti alternativi per delitto non colposo, ai sensi dell'articolo 1051, comma 2 lett. a) c.o.m., assolto con sentenza definitiva. Sul punto è opportuno precisare che le problematiche applicative che saranno evidenziate rilevano anche nell'ipotesi di rinnovazione dei giudizi di avanzamento annullati per effetto dell'accoglimento di ricorsi giurisdizionali/giustiziali (ipotesi espressamente contemplata dal comma 1 dell'articolo 1090 c.o.m.), fermo restando che, in tale ultimo caso, la discrezionalità valutativa della p.a. risulterà incisa dagli effetti conformativi discendenti dal giudicato amministrativo di annullamento, laddove, nell'ipotesi di cui all'articolo 1085, comma 3 c.o.m., la sfera discrezionale del potere valutativo dell'Amministrazione risulterà integra.

Ciò posto, va considerato che la causa impeditiva prevista ex articolo 1051, comma 2 lett. a) c.o.m. può essere riguardata secondo due prospettive distinte, ma complementari. Sotto un primo profilo, il fattore impeditivo de quo si traduce in una limitazione delle garanzie discendenti dal principio costituzionale della presunzione di innocenza ex art. 27, comma 2 della Costituzione. Il restringimento della portata garantista del principio de quo risulta ragionevole in un'ottica di bilanciamento di valori costituzionali contrapposti, avuto riguardo alla rilevanza degli interessi pubblici connessi alle delicate funzioni che il militare sarebbe chiamato a svolgere, nel caso in cui venisse promosso ad onta dell'impedimento penale. Sotto altro profilo, tuttavia, non può sottacersi la funzione di garanzia del militare che, laddove la valutazione avesse luogo, nonostante il rinvio a giudizio, risulterebbe con alta probabilità giudicato in maniera deteriore. Tale secondo aspetto risulta però ancorato alla effettività della tutela concretamente realizzabile attraverso l'impiego dello strumento rimediale approntato ex articolo 1090 c.o.m.

Come già evidenziato, la ratio sottesa alla disciplina dettata dal combinato disposto degli articoli 1085, comma 3 e 1090, commi 1, 2, e 3 c.o.m., è quella di assicurare una tutela piena ed immediata all'Ufficiale assolto con sentenza definitiva, riconoscendogli il diritto a recuperare la valutazione senza la necessità di attendere la formazione della prima aliquota utile successiva al venir meno dell'impedimento, in deroga, quindi, al criterio generale valevole per le altre ipotesi di cessazione di una causa impeditiva, ai sensi dell'articolo 1051, comma 7 c.o.m..

Tale meccanismo rimediale, tuttavia, è testualmente riferito soltanto alla prima valutazione successiva al venir meno dell'impedimento. Orbene, è intuibile che la possibilità che si rendano necessarie valutazioni ulteriori, ai fini di una integrale ricostruzione di carriera risulta tanto più consistente quanto maggiore è il tempo intercorso tra l'insorgenza dell'impedimento ed il suo venir meno per effetto della pronuncia assolutoria. Tuttavia, tale eventualità non viene espressamente contemplata dal legislatore che nulla dispone in merito al procedimento da seguire per il caso in cui, per effetto della promozione conseguita a mente dell'articolo 1090, comma 1 c.o.m., l'Ufficiale consegua il diritto a recuperare ulteriori valutazioni.

Ciò induce a ritenere che l'individuazione delle modalità procedimentali da seguire per completare la ricostruzione di carriera cui l'Ufficiale ha diritto, in particolare la scelta circa la necessità di operare o meno secondo il procedimento ordinario, in ossequio ai principi generali in materia di avanzamento sanciti dagli artt. 1050 e ss. c.o.m. (in primis il principio secondo cui per essere valutato per l'avanzamento ad anzianità o a scelta, deve trovarsi compreso in apposite aliquote di ruolo) è rimessa all'attività interpretativa degli operatori.

In merito, l'opzione ermeneutica seguita nella prassi è quella che propende per una applicazione analogica delle disposizioni di cui all'articolo 1085, comma 2 (id est, provvedendo a inserire l'Ufficiale, che deve recuperare valutazioni ulteriori, nella prima aliquota utile successiva, in tal caso, al conferimento della promozione ex articolo 1090, comma 1 c.o.m.), sulla scorta delle seguenti argomentazioni:

- l'articolo 1090, comma 3 prevede espressamente l'integrale ricostruzione di carriera in deroga al procedimento ordinario di avanzamento soltanto per l'Ufficiale promosso ex articolo 1090, comma 1, che abbia superato il limite di età del grado conseguito, ovvero, che raggiunga il limite di età prima del compimento del periodo di comando o di attribuzioni specifiche prescritto per l'avanzamento (in tale ipotesi, come detto, non sono richiesti i requisiti speciali per l'avanzamento di cui all'articolo 1096 c.o.m.);
- la previsione di cui all'articolo 1090, comma 2 nel regolare le modalità con cui è riassorbita l'eccedenza determinata dalla promozione attribuita in esecuzione del giudicato (prevedendo, come evidenziato, un termine più lungo e, quindi, una disciplina più favorevole rispetto a quella stabilita ex art. 1085, comma 2 c.o.m.), si riferisce espressamente soltanto alla prima promozione, non anche alle successive che dovessero eventualmente intervenire quali effetti indiretti ancorché mediatamente connessi all'esecuzione del giudicato.

Le criticità evidenziate danno contezza dell'utilità di una riflessione volta a individuare strumenti adeguati a realizzare un efficace coordinamento e raccordo tra gli organi della giustizia, sia ordinaria, che amministrativa e l'Amministrazione chiamata a tradurre le decisioni dei primi in concreti provvedimenti amministrativi. In tale prospettiva, particolare rilievo assume l'istituto del ricorso per chiarimenti introdotto dall'articolo 112, comma 5 c.p.a. Parimenti, implementare un costante dialogo con l'Avvocatura dello Stato, cui compete la difesa in giudizio dell'Amministrazione, consente di realizzare un

aggiornamento ancora più capillare e tempestivo in ordine agli sviluppi delle vicende oggetto del sindacato giurisdizionale, dal momento della loro insorgenza a quello conclusivo del passaggio in giudicato della pronuncia decisoria. Ciò contribuirebbe a mitigare ulteriormente le difficoltà connesse all'esecuzione delle sentenze, di modo da assicurare una effettiva protezione dell'Ufficiale inciso dalla vicenda penale; protezione estesa, oltre che agli aspetti di natura economica, anche a quelli di natura personale (si pensi, ad esempio, alla gratificazione professionale derivante dal conferimento di incarichi di particolare prestigio, ovvero, alle aspettative connesse alla progressione di carriera) che, evidentemente, risultano irrimediabilmente frustrati per effetto di una tutela circoscritta al profilo eminentemente patrimoniale.

****

CAPITANO DI VASCELLO (CP) FABRIZIO RATTO-VAQUER

Ringrazio il Dottor Gogliucci di questo intervento, molto succinto, ma veramente denso di interesse. Ha veramente colto nel segno come la tempistica possa essere così importante tanto per il personale in servizio quanto per quello che si avvicina alla pensione. Sappiamo che gli ultimi sono i gradi più delicati, per i quali sono previsti diversificati limiti d'età, per la cessazione dal servizio.

La tempistica, quindi, è veramente fondamentale, per poter consentire al "promosso" di ricoprire determinati ruoli. Si è presentato, di recente, il caso in cui un Ufficiale Generale che, avendo raggiunto il grado vertice a seguito di ricostruzione di carriera dopo il congedo, ha chiesto la liquidazione dell'indennità di posizione, nella considerazione che, non avendo potuto ricoprire gli incarichi connessi ai gradi apicali, non l'aveva percepita. Da un punto di vista sostanziale e ipotetico, per quanto l'istanza abbia inizialmente stupito, non si può negare che si tratti di una richiesta avente una sua certa legittimità. Di certo, se avesse legittimamente conseguito il grado in servizio, tenuto conto del corpo e del ruolo, è facilmente ipotizzabile che all'interessato sarebbe stato attribuito un incarico adeguato ed avrebbe, quindi, conseguito tutti i benefit ad esso connessi e, generalmente, conseguiti dagli altri pari grado.

A questo punto, sempre in un'ottica di chiarezza, tempestività ed importanza del giudicato -dando per assodato come la magistratura ordinaria e amministrativa svolga il proprio ruolo in maniera ineccepibile, al pari di quella militare, per quanto di propria competenza- si può osservare come alcune sentenze, pur splendide dal punto di vista giurisdizionale, possano risultare non sempre direttamente applicabili dall'amministrazione. Può accadere, infatti, che l'intento del giudicante sia di voler determinare specifici effetti giuridici, ma questo, per la tempistica o per la modalità, non sempre è possibile.

Per fortuna, esiste un nuovo strumento, il ricorso per chiarimenti. L'ambizione sarebbe quella di poter evitare di fare ricorso a questo particolare strumento, esercitando magari un'interazione preventiva, una sorta di consulenza tecnica, da parte dell'amministrazione. Il che potrebbe consentire all'estensore della sentenza, in piena autonomia, di fornire eventualmente quelle indicazioni in grado di consentire, all'amministrazione, di essere più tempestiva ed efficace nell'attuazione del dispositivo.

Ritengo che su questa linea si potrà sviluppare l'intervento del Consigliere di Stato Luca Lamberti, attualmente assegnato alla Quarta Sezione giurisdizionale, laureato con il

massimo dei voti presso l'Università di Pisa, è stato Ufficiale della Marina militare, funzionario della Banca d'Italia, Magistrato ordinario e Magistrato Tar: una carriera assolutamente completa. Ha superato il concorso per Consigliere di Stato al primo tentativo, classificandosi primo nella graduatoria di merito. E' giudice tributario, è stato Presidente dell'Ufficio centrale elettorale delle elezioni amministrative, è componente dell'Ufficio Studi massimario e formazione della Giustizia amministrativa. Lascio dunque la parola al Consigliere Lamberti.

****

OTTEMPERANZA DEL GIUDICATO AMMINISTRATIVO E NUOVI STRUMENTI: IL RICORSO PER CHIARIMENTI.

CONSIGLIERE DI STATO LUCA LAMBERTI

La sentenza amministrativa modifica ex se, per forza propria, la realtà giuridica ed impone la modifica di quella materiale, ossia impone l'adeguamento dello stato di fatto a quello di diritto; tale qualità, peraltro, è propria anche della sentenza di primo grado, che è immediatamente esecutiva (carattere che condivide con la sentenza civile salvo specifiche ipotesi, ma non con quella penale di condanna).

Il giudicato amministrativo.

Limiti e caratteri del giudicato amministrativo, ossia della sentenza non più suscettibile di mezzi di impugnazione ordinaria:

a) limiti oggettivi: oggetto del giudizio non è il provvedimento impugnato, ma i vizi del provvedimento impugnato che il ricorrente lamenta e che la sentenza abbia concretamente esaminato e non assorbito.

Non vi è, invece, nell'ordinaria giurisdizione di legittimità la preclusione del deducibile, peraltro de facto inutile, visto il breve termine decadenziale.

Conseguenza: la p.a. può, pur dopo il processo, annullare d'ufficio l'atto per motivi diversi da quelli posti dal g.a. a fondamento di una sentenza di rigetto di un ricorso avverso il medesimo atto (l'attività amm.va, nei tratti non interessati da una pronuncia giurisdizionale, resta libera);

b) limiti soggettivi: solo fra le parti del giudizio, eredi o aventi causa.

Eccezioni: atti collettivi (che cioè si rivolgono a più soggetti considerati unitariamente, ad es. provvedimento di scioglimento di un organo collegiale, quale ad es. un consiglio comunale) e atti a contenuto generale (regolamenti o atti amministrativi generali, ad es. bandi di concorso); non fanno eccezione, invece, gli atti plurimi, ossia gli atti formalmente unitari ma sostanzialmente scindibili in tanti singoli provvedimenti quanti sono i destinatari (es: graduatoria di un concorso), che possono cadere anche solo per quanto di interesse del ricorrente.

Effetti del giudicato amministrativo:

a) demolitorio (proprio - salvo ipotesi di settore quale, in primis, la l. 689/81 - delle sole sentenze dei giudici amministrativi: l'atto annullato è espunto con decorrenza *ex tunc*;

b) preclusivo (tipico di ogni sentenza di qualunque ordine giurisdizionale, altresì noto come ne bis in idem): nessun altro giudice può più occuparsi della vicenda;

c) rinnovatorio – procedimentale (anch'esso tipico del giudice amministrativo): il procedimento amministrativo deve essere di norma ripreso dal punto in cui è stato rilevato il vizio di legittimità che ha comportato l'annullamento;

d) conformativo (questo sì specifico solo della giurisdizione amministrativa).

Effetto confermativo.

In particolare, è la conseguenza processuale dell'inesauribilità sostanziale del potere pubblico e del carattere necessariamente, doverosamente continuo ed ininterrotto dell'azione amministrativa; il giudicato amministrativo, per così dire, guarda anche al futuro, appunto perché il suo oggetto, ossia l'attività amministrativa, è continuo nel tempo ed ininterrotto.

Il rimedio a tutela dell'effetto conformativo è dato proprio dal giudizio di ottemperanza.

Sul punto, è importante segnalare la differenza fra sentenze auto-esecutive (in cui l'eliminazione dell'atto soddisfa "ex se" l'interesse del ricorrente: annullamento di un trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale, oppure di un provvedimento che irroga una sanzione disciplinare) e sentenze che, invece, da sole non soddisfano l'interesse del ricorrente (annullamento di avanzamento a scelta di altro soggetto al grado superiore o di diniego di riconoscimento di dipendenza di infermità da causa di servizio: in tutti questi casi l'interesse sostanziale del ricorrente può essere attinto solo dalla riedizione dell'attività amministrativa).

La distinzione riflette, sul crinale processuale, la differenza fra interessi oppositivi (il soggetto è aggredito dal potere), da un lato, procedimentali (il soggetto pretende l'esercizio del potere, mancato per inerzia della p.a.) e pretensivi (il soggetto pretende un certo esercizio del potere a lui favorevole, mentre la p.a. ha adottato un atto sfavorevole), dall'altro.

Le sentenze non autoesecutive, in particolare, attengono a poteri discrezionali della PA ed afferiscono a situazioni che solo l'attività amministrativa può soddisfare, ossia appunto ad interessi procedimentali o pretensivi (principio della separazione dei poteri).

L'effetto conformativo sulla futura spendita di poteri discrezionali è predicabile non tanto e non solo in senso negativo (la p.a. non può riesercitare la propria discrezionalità con i vizi già riscontrati, pena la nullità del provvedimento, violativo del giudicato) quanto, soprattutto, in senso positivo (la delibazione è in qualche modo guidata, indirizzata, dalla sentenza, che, in un'ottica di formazione progressiva della regola del caso concreto, individua i caratteri che deve rivestire la futura attività amministrativa: v. CdS, IV, ord. 28.07.2017 n. 3210 su un caso di previo annullamento di provvedimento di collocamento in congedo di militare in ferma volontaria per la presenza di carichi pendenti, in tesi erroneamente considerati: la Pubblica amministrazione riedita emendando ogni riferimento ai carichi pendenti ma ribadendo il collocamento in congedo e il Consiglio di Stato ritiene, sia pure in fase cautelare, corretta la delibazione amm.va).

Invece, non si ha effetto conformativo in caso di annullamento per incompetenza, perché altrimenti il Giudice impingerebbe in poteri amministrativi non ancora esercitati dalla Autorità attributaria.

In particolare, la giurisdizione estesa al merito.

In casi tassativi previsti dalla legge (art. 134 c.p.a.) la giurisdizione del giudice amministrativo si estende al merito (ossia oltre alla legittimità dell'atto il giudice amministrativo ne può valutare anche l'opportunità – è, cioè, investito degli stessi poteri dell'amministrazione attiva).

L'esempio principale è dato appunto dall'ottemperanza, ossia dal procedimento giurisdizionale volto ad ottenere l'attuazione coattiva delle pronunce.

Si tratta di giurisdizione eccezionale perché deroga al principio fondamentale costituzionale di separazione dei poteri.

In particolare, ottemperanza.

Con questo giudizio, sottoposto a un rito speciale, il giudice amministrativo, investito di giurisdizione di merito, può sostituirsi (direttamente o mediante un commissario ad acta) alla Pubblica amministrazione per l'attuazione coattiva di sentenze o di altri provvedimenti esecutivi (ordinanze cautelari) proprie o del giudice ordinario (per l'attuazione coattiva di sentenze delle Commissioni Tributarie e della Corte dei Conti vi sono, invece, rimedi appositi interni ai singoli plessi).

In tale giudizio, il giudice amministrativo verifica l'esatto adempimento da parte dell'Amministrazione dell'obbligo di conformarsi al giudicato per far conseguire

concretamente all'interessato l'utilità o il bene della vita già riconosciutogli in sede di cognizione, nei limiti di tale riconoscimento.

Detta verifica deve essere condotta nell'ambito dello stesso quadro processuale che ha costituito il substrato fattuale e giuridico della sentenza di cui si chiede l'esecuzione e comporta da parte del giudice dell'ottemperanza una delicata attività di interpretazione del giudicato, al fine di enucleare e precisare il contenuto del comando.

In particolare, il ricorso per chiarimenti.

Con tale ricorso, introdotto con il rito dell'ottemperanza, è data la possibilità alle parti di interloquire con il Giudice al fine di ottenere "chiarimenti in ordine alle modalità dell'ottemperanza".

Dunque si è in presenza di un giudizio che segue il rito dell'ottemperanza, ma non è un giudizio di ottemperanza.

Con questo ricorso, infatti, le parti possono (non già chiedere l'ottemperanza ad una sentenza, ma) chiedere chiarimenti in ordine alle modalità operative dell'ottemperanza *stricto sensu* intese, nonché chiedere chiarimenti in ordine alla portata della sentenza azionata in ottemperanza, per quanto di interesse ai fini dell'ottemperanza della sentenza stessa (spesso, infatti, la regola posta dal giudicato amministrativo è una regola implicita o incompleta, che spetta al giudice dell'ottemperanza esplicitare o completare).

Quanto alla natura giuridica, si contrappongono due tesi (sintesi in CdS, IV, 09.04.2018, n. 2141):

- secondo una prima tesi sarebbe un mero incidente di esecuzione utilizzabile quando vi sia una situazione di incertezza da dirimere che impedisca la celere esecuzione del giudicato, non un'azione autonoma;
- secondo altra tesi, invece, il ricorso avrebbe la specifica natura di azione autonoma volta all'accertamento dell'esatto contenuto della sentenza (o del provvedimento ad essa equiparato) proponibile, per giunta, esclusivamente dalla p.a. tenuta ad adempiere posto che la parte vittoriosa non avrebbe altro interesse che quello alla ottemperanza (da ultimo, CdS, III, 21.03.2019, n. 1899).

Quanto ai caratteri, il ricorso per chiarimenti:

- è circoscritto all'attività della Pubblica amministrazione coperta dal giudicato e non interessa i tratti liberi della stessa (per i quali resta al privato la strada dell'ordinario giudizio di legittimità);
- deve avere ad oggetto questioni specifiche che siano effettivamente insorte durante la fase di esecuzione del giudicato, non questioni astratte od accademiche;
- ha natura giurisdizionale e non consultiva: il giudice amministrativo interpreta il giudicato ed individua le modalità più congrue per attuarlo, dunque esercita attività giurisdizionale, non di supporto all'amministrazione;
- ha, dunque, i caratteri del giudizio amministrativo, tra cui la non officiosità e la necessità della ricorrenza di un effettivo interesse a ricorrere della parte;
- non presuppone la previa pendenza di un giudizio di ottemperanza, anzi mira ad evitarlo; di converso, il ricorso per chiarimenti può essere formulato per ottenere chiarimenti anche sulla portata di una sentenza di ottemperanza (v. il caso deciso dalla recente sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 7 del 9 maggio 2019);
- non può essere utilizzato dal privato per accertare se l'Amministrazione abbia esattamente eseguito il giudicato;
- è slegato dalla questione della soccombenza nel giudizio principale: pertanto, è proponibile dalla parte pubblica vittoriosa, che sia comunque interessata a chiarire la portata

conformativa della sentenza di rigetto del ricorso del privato che, comunque, contenga spunti conformativi della futura azione amministrativa;

- è proponibile anche dal commissario ad acta che abbia già preso possesso del proprio munus, in tal modo sostituendosi all'Amministrazione soccombente (ipotesi di legittimazione processuale straordinaria);
- svolge funzioni di controllo delle sopravvenienze successive al giudicato che possano influire sull'esecuzione della sentenza, venendo in tal modo consentita una rimodulazione (con valenza "pro futuro") delle statuizioni esecutive in essa contenute (v. la già richiamata sentenza dell'Adunanza Plenaria).

****

CAPITANO DI VASCELLO (CP) FABRIZIO RATTO-VAQUER

Ringrazio moltissimo il Consigliere Lamberti della sua esposizione veramente molto chiara e densa di motivi di riflessione. Ci ha illuminati sul "ricorso per chiarimenti", anche per certi aspetti poco conosciuti. Lo ringrazio per essere stato così conciso, ma prometto che è nostra viva intenzione di pubblicare gli atti del convegno odierno, dando quindi la possibilità a tutti di approfondire meglio tutti gli aspetti che non sono stati trattati oggi oralmente.

Con questo, passo la parola all'Avvocato dello Stato Gesualdo d'Elia. L'intervento si inserisce idealmente dopo il saluto istituzionale, del Vice Avvocato generale dello Stato Mariani, sul significato della difesa erariale e di fatto si collegherà ad un intervento del 2° Panel, sulla collaborazione che l'Amministrazione dà e potrà dare all'Avvocatura dello Stato.

L'Avvocato d'Elia nasce a Napoli nel 1951. Laureato in Giurisprudenza all'Università Federico II con il massimo dei voti, abilitato all'esercizio della professione forense, ha collaborato in uno studio legale di Napoli, specializzato in materie civilistiche e amministrativistiche con particolare riguardo all'edilizia urbanistica, trasferito all'Avvocatura generale dello Stato e inserito nella Quinta Sezione, anche con funzioni vicarie, tratta contenzioso e consultivo al Ministero della Difesa (in materia di appalti e pubblico impiego) al Ministero dell'Interno e della Salute. Tratta diverse questioni di legittimità innanzi alla Corte Costituzionale, ha svolto e svolge tuttora incarichi di collaborazione con l'Avvocato generale e con il Segretario generale dell'Avvocatura.

Passo ora la parola all'Avvocato dello Stato Gesualdo d'Elia.

****

LA DIFESA ERARIALE: PATROCINIO OBBLIGATORIO E PROFILI DI TUTELA DELL'AMMINISTRAZIONE.

AVVOCATO DELLO STATO GESUALDO D'ELIA

Il processo storico che ha condotto dall'Avvocato Regio del Granducato di Toscana del 1777 all'Avvocatura Erariale istituita nel 1865 nel Regno d'Italia, fino all'Avvocatura dello Stato di oggi consiste, possiamo dire in estrema sintesi, nella creazione di un Istituto che garantisca una difesa di carattere unitario dello Stato, basata su di una visione d'insieme di tutto il contenzioso che lo riguarda, e non parcellizzata nei vari uffici delle singole Amministrazioni che lo compongono.

Stabilisce l'art. 13 del regio decreto 30 ottobre 1933, numero 1611, nato come "Testo Unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato", ancora oggi testo fondamentale dell'ordinamento dell'Istituto, che "l'avvocatura dello Stato provvede alla tutela legale dei diritti e degli interessi dello Stato, alle consultazioni legali richieste dalle amministrazioni ed inoltre a consigliarle e dirigerle quando si tratti di promuovere, contestare o abbandonare giudizi".

L'art. 1 della medesima legge stabilisce che "La rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio delle amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo, spettano alla Avvocatura dello Stato".

Il successivo art. 5 afferma che: "Nessuna amministrazione dello Stato può richiedere la assistenza di avvocati del libero foro se non per ragioni assolutamente eccezionali, inteso il parere dell'Avvocato generale dello Stato". Ecco fissato il principio generale del patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato nei confronti delle Amministrazioni statali. Detto patrocinio viene definito, oltre che obbligatorio, organico ed esclusivo, volendo con ciò sottolineare il rapporto di immedesimazione organica dell'Avvocatura nell'ordinamento statale, ed altresì l'unicità di questa come difensore dello Stato, salve le ipotesi "assolutamente eccezionali".

Per questa medesima ragione lo Stato non può essere difeso congiuntamente dall'Avvocatura e da un difensore libero professionista.

Il patrocinio dell'Avvocatura non è, peraltro, limitato ai poteri esecutivi, ma è esteso a tutti i poteri dello Stato, e riguarda anche, come ha affermato la giurisprudenza della Corte di Cassazione, tutti gli Organi costituzionali e le Autorità indipendenti.

Corollario della immedesimazione organica dell'Avvocatura nella compagine statale è la previsione contenuta nel secondo comma dell'art. 1 del Testo Unico del 1933, secondo la quale "Gli avvocati dello Stato esercitano le loro funzioni innanzi a tutte le giurisdizioni ed in qualunque sede e non hanno bisogno di mandato, neppure nei casi nei quali le norme ordinarie richiedono il mandato speciale, bastando che consti della loro qualità".

Esiste, poi, un'altra forma di patrocinio, che viene detta "patrocinio autorizzato", prevista dall'art. 43 del Testo Unico, e che riguarda le "amministrazioni pubbliche non statali ed enti sovvenzionati, sottoposti a tutela od anche a sola vigilanza dello Stato, sempre che sia autorizzata da disposizione di legge, di regolamento o di altro provvedimento approvato con regio decreto".

Una volta che sia intervenuto il provvedimento che autorizza l'Avvocatura a patrocinare l'ente (più comunemente con decreto del Presidente della Repubblica), il

patrocinio diventa anche in queste ipotesi organico ed esclusivo, nel senso che l'ente può essere difeso da liberi professionisti solo nelle ipotesi di conflitto di interessi con lo Stato o "in casi speciali", previa apposita motivata delibera.

Questa estensione del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ad enti non statali è motivata, da un lato, dall'affinità dei fini da questi perseguiti rispetto a quelli dello Stato, e dall'altro dalla convenienza di realizzare un risparmio di spesa.

L'abilitazione *ex lege* alla rappresentanza e difesa dello Stato si estende anche agli enti diversi dallo Stato, nel senso che lo *ius postulandi* degli avvocati dello Stato non richiede la formulazione di un apposito mandato, bastando che consti della loro qualità.

Esiste poi la possibilità che l'Avvocatura assuma la rappresentanza e difesa delle Regioni a statuto ordinario, in due possibili forme: innanzi tutto ai sensi dell'art. 107 del D.P.R. 24.7.1977 n. 616, con apposito incarico conferito per un singolo giudizio; oppure in via di patrocinio detto "istituzionale" o "sistematico", ai sensi dell'art. 10 della L. 3.4.1979 n. 103, ossia con deliberazione del consiglio regionale da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale e nel Bollettino Ufficiale della Regione. In questo secondo caso la Regione affida all'Avvocatura la sua rappresentanza e difesa per tutti i giudizi nei quali sia parte, e l'effetto della deliberazione è l'estensione alla Regione non solo delle regole sullo *ius postulandi*, ma altresì di quelle sul foro erariale, il che comporta la necessità che gli atti giudiziali vengano notificati presso l'Avvocatura; inoltre il patrocinio delle Regioni che hanno adottato questa deliberazione assume la natura di organicità ed esclusività, derogabile solo in casi di conflitto di interessi con lo Stato o in speciali casi da specificare con deliberazione motivata.

Infine, l'art. 44 del R.D. n. 1611/1933 prevede che "L'Avvocatura dello Stato assume la rappresentanza e la difesa degli impiegati e agenti delle Amministrazioni dello Stato o delle amministrazioni o degli enti di cui all'art. 43 nei giudizi civili e penali che li interessano per fatti e cause di servizio, qualora le amministrazioni o gli enti ne facciano richiesta e l'Avvocato generale dello Stato ne riconosca la opportunità". Si tratta di ipotesi in cui, a giudizio dell'Amministrazione di appartenenza dell'impiegato e dell'Avvocato generale, non esista alcun contrasto, ed anzi sia ravvisabile una qualche affinità di posizioni fra l'impiegato e l'Amministrazione.

Anche in tale ultima ipotesi vale la regola del secondo comma dell'art. 1 del Testo Unico, ossia la non necessità che gli avvocati dello Stato ricevano e producano in giudizio un apposito mandato.

Il Codice del processo amministrativo inserisce alla lett. i dell'art. 133, tra le materie rientranti nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, le controversie relative ai rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico. Sono, quindi, trattate innanzi al plesso giurisdizionale T.A.R. – Consiglio di Stato tutte le controversie instaurate dai dipendenti militari del Ministero della Difesa, in nome della opportuna concentrazione innanzi a detti giudici di tutte le posizioni giuridicamente tutelate di tali soggetti, siano esse di interesse legittimo o di diritto soggettivo.

L'Avvocatura dello Stato assume quindi la rappresentanza e difesa dell'Amministrazione militare in tali controversie, il cui volume e complessità e varietà di contenuti rappresenta un impegno particolarmente significativo per l'Istituto.

Il Codice sancisce espressamente, all'art. 22, l'obbligatorietà – salvo particolari materie – del patrocinio di difensore e della procura alle liti; la previsione, ancora una volta, non riguarda la difesa dello Stato, non avendo le disposizioni del Codice del processo amministrativo portata innovativa né tanto meno abrogativa di quelle sul patrocinio erariale. Valgono, quindi, anche innanzi al giudice amministrativo i principi sullo ius postulandi degli avvocati dello Stato che abbiamo già accennato.

Un capitolo molto interessante dell'attività dell'Avvocatura dello Stato è quello riguardante la costituzione di parte civile dello Stato nei giudizi penali.

Tale intervento può avvenire, a norma dell'art. 1 della L. 3.1.1991 n. 3, previa autorizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questa disposizione sottopone ad un vaglio di opportunità da parte del Governo la decisione di effettuare o meno la costituzione, ma la giurisprudenza della Cassazione Penale (v., tra le altre, Cass. Pen. n. 11441/1999, n. 2819/1997) ha affermato che anche per tale attività gli avvocati dello Stato non hanno necessità di un apposito mandato da parte dell'Amministrazione per la quale agiscono, e che il loro ius postulandi deriva direttamente dalla legge, e per questo medesimo motivo non hanno l'onere di dimostrare in giudizio di aver ricevuto incarico di costituirsi.

L'esistenza di tale incarico appartiene al rapporto sottostante fra l'Amministrazione rappresentata ed il singolo Avvocato, sicché l'eventuale mancanza di incarico in tal senso potrebbe rilevare, semmai, sul piano disciplinare, ma non inficerebbe la validità della costituzione.

Per il medesimo motivo il giudice non deve sindacare sull'esistenza o meno di tale incarico, essendo sufficiente la presa d'atto della qualità di Avvocato dello Stato della persona che si è costituita in nome dell'Amministrazione statale.

In tema si è assistito ad un progressivo allargamento della nozione di soggetto legittimato alla costituzione di parte civile e di quella di danno risarcibile: si pensi alla costituzione, comunemente ammessa, nei processi per atti di terrorismo, o a quella nei processi per danno ambientale.

Per quanto riguarda tali ultimi processi la Corte di Cassazione, tra le altre con sentenze della III Sezione Penale nn. 633/2011 e 24677/2014, ha riconosciuto soltanto in capo allo Stato la legittimazione a chiedere, costituendosi nel processo penale, il risarcimento del danno ambientale inteso come lesione dell'interesse pubblico alla integrità e salubrità dell'ambiente, mentre le Regioni e gli altri Enti pubblici territoriali possono esercitare l'azione civile in sede penale per chiedere il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale per la lesione di danni concreti, di natura diversa rispetto a quello di cui è titolare lo Stato.

Successivamente è intervenuta la Corte Costituzionale, la quale, nel dichiarare infondata, con la sentenza 1.6.2016 n. 126, la q.l.c. dell'art. 311, primo comma, del D.Lgs. 3.4.2006 n. 152 (il cosiddetto Codice dell'Ambiente), ha confermato che la legittimazione a costituirsi parte civile nei processi penali per reati di danno ambientale spetta in via esclusiva allo Stato, rappresentato dal Ministero dell'Ambiente e non anche, in via concorrente o sostitutiva, alla Regione o agli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno. In tale pronuncia la Corte ha affermato che la normativa positiva fa prevalere l'obiettivo, perseguito dalla politica comunitaria, della prevenzione e riparazione di tale tipo di danno sull'interesse al risarcimento. Il titolare di questo obiettivo viene individuato esclusivamente nello Stato. La Consulta ha ravvisato la coerente affermazione di questo principio nell'ordinamento complessivo, ricordando i Decreti legislativi nn. 152/2006 e 135/2009, che hanno stabilito la priorità delle misure di riparazione rispetto alla tutela per equivalente pecuniario, considerando quest'ultima solo come una "extrema ratio" nell'ipotesi in cui le misure di riparazione non fossero o non potessero essere attuate.

In tale sentenza è stata anche riconosciuta, comunque, la legittimazione degli Enti territoriali ad agire quali parti civili nel processo penale per ottenere i danni specifici da essi subiti, perseguendo l'interesse ad ottenere la riparazione per equivalente del pregiudizio arrecato al loro territorio od alla comunità di cui sono esponenziali. Un caso molto importante e, per certi aspetti, quasi unico si ebbe alcuni anni fa con la sentenza della Corte

Costituzionale n. 60 del 28.2.1966, in un giudizio che aveva ad oggetto la legittimità costituzionale dell'art. 270, primo comma, del Codice penale militare di pace.

Disponeva questa norma che "Nei procedimenti di competenza del giudice militare, l'azione civile per le restituzioni e per il risarcimento del danno non può essere proposta davanti ai tribunali militari". Il secondo comma disponeva che "Il giudizio su di essa è sospeso fino a che sull'azione penale sia pronunciata, nella istruzione, la sentenza di proscioglimento non più soggetta a impugnazione, o, nel giudizio, la sentenza irrevocabile, ovvero sia divenuto esecutivo il decreto di condanna".

Il giudizio penale che aveva dato luogo alla formulazione della questione di legittimità costituzionale della norma riguardava una delle pagine più terribili e dolorose della seconda guerra mondiale, l'eccidio delle Fosse Ardeatine.

La rimessione era stata disposta con ordinanza del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale militare di Roma nel procedimento a carico di Erich Priebke. Veniva affermato il contrasto della norma impugnata con l'art. 3 della Costituzione, in quanto essa determinava un trattamento deteriore del danneggiato nel processo penale militare rispetto al soggetto posto in analoga posizione nel processo penale ordinario, senza alcuna razionale giustificazione; ed inoltre con l'art. 24 della Costituzione, perché comprimeva senza legittime ragioni il diritto del danneggiato di chiedere tutela in giudizio.

La peculiarità della fattispecie sta nel fatto che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, intervenuta nel giudizio di costituzionalità, sostenne, attraverso la difesa dell'Avvocatura dello Stato, l'illegittimità della norma, coerentemente con la volontà espressa rispetto al giudizio a quo di effettuare la costituzione di parte civile. È una delle rare ipotesi in cui l'Avvocatura ha assunto posizione nel senso della fondatezza della q.l.c., a differenza della generalità dei casi, che la vedono, come "amicus curiae", difendere la legittimità della norma.

Il problema affrontato dalla Corte consisteva quindi nell'accertare se la vigente diversità di disciplina fra i due giudizi potesse ritenersi legittima, o se, invece, fosse contrario ai principi costituzionali che il danneggiato dal reato, ove il presunto responsabile fosse sottoposto a processo militare, non potesse esercitare il proprio diritto al risarcimento né in sede penale, a causa dell'esplicito divieto di cui al primo comma, né in sede civile, stante la sospensione obbligatoria del giudizio civile fino alla conclusione di quello penale, disposta dal secondo comma. Ciò a differenza di quanto previsto dalla disciplina comune, che non pone alcun ostacolo alla proposizione immediata del giudizio in entrambe le forme.

La Corte ha ricordato che la norma era stata già sottoposta al suo vaglio, e che la questione era stata ritenuta non fondata (sentenza n. 78/1989), sulla base del "generale quadro dei rapporti tra le giurisdizioni delineato dal legislatore ordinario".

In considerazione dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale e della successiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale, la Consulta è giunta a conclusioni opposte, sulla base, altresì, della constatazione del fatto che non sussistono più ragioni per ritenere una diversa e, per certi aspetti, più limitata capacità di apprezzamento di questioni di carattere patrimoniale da parte del giudice militare, che sarebbe un giudice "prevalentemente di fatto".

Al contrario, la Corte ha osservato che l'evoluzione generale dell'ordinamento giudiziario militare di pace è diretto a perseguire l'equiparazione della magistratura militare a quella ordinaria, essendo i magistrati militari oggi del tutto assimilati, per stato giuridico, garanzie di indipendenza ed articolazione di carriera, a quelli ordinari, per cui non sussistono più ragioni per dubitare della loro idoneità a conoscere degli interessi civili nascenti da reato.

Sulla base di tutte queste considerazioni la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del primo comma della norma e, per illegittimità derivata, anche del secondo comma.

Conclusivamente, questo breve excursus mostra – almeno mi auguro – la vastità e varietà dell'attività dell'Avvocatura dello Stato in difesa delle Amministrazioni statali (e non statali), e la complessità dei compiti che le sono affidati, e che affronta quotidianamente – sempre in fattiva collaborazione con le Amministrazioni medesime – per offrire una difesa ed un'assistenza efficaci, nell'obiettivo di contribuire ad assicurare quella garanzia di legalità dell'agire pubblico che costituisce interesse affermato nei principi della Costituzione.

****

CAPITANO DI VASCELLO (CP) FABRIZIO RATTO-VAQUER

Grazie Avvocato d'Elia, ci ha dato una panoramica, veramente rapida ma esaustiva, dei grandi e importanti compiti dell'Avvocatura dello Stato e, in particolare, dell'Avvocatura generale. Abbiamo ricollegato, così, i fili di questo primo Panel.

Ancora un ringraziamento a Sua Eccellenza Block, ai Consigliere Lamberti e d'Elia e al Dottor Gogliucci.

****

2° PANEL
TEMPI PROCESSUALI E RIFLESSI SULL'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA
MODERAZIONE DEL CAPO SERVIZIO COORDINAMENTO GIURICO E AMMINISTRATIVO

TENENTE COLONNELLO GIANNI TESTA

Riprendiamo quindi con il secondo Panel del nostro incontro di oggi.

Abbiamo parlato nella prima parte dei tempi di definizione del contenzioso e, in particolare, di quello amministrativo e sui riflessi che questi tempi hanno sullo svolgimento dell'azione amministrativa.

Abbiamo visto che il decorso del tempo ha una valenza diretta quale bene della vita, come è stato evidenziato negli autorevoli interventi che si sono succeduti, laddove una pronuncia giudiziaria, anche se favorevole, qualora resa a distanza di anni viene percepita come una pronuncia "ingiusta". A questo proposito, pur senza scomodare il padre dell'illuminismo francese, ricordiamo come egli sosteneva che "giustizia ritardata fosse giustizia negata".

Il decorso del tempo, però, ha anche una valenza indiretta, sul versante del procedimento amministrativo, perché consolida il legittimo affidamento in situazioni giuridiche soggettive che nel frattempo si sono maturate e che rendono, poi, più "impattante" l'esecuzione del giudicato, specie con riferimento alla specialità dell'Ordinamento militare e alla peculiarità della compagine militare; lo ricordava il Dottor Block nel primo Panel quanto fosse importante la difesa dei presidi, a tutela dell'Ordinamento militare.

In ogni caso se l'azione amministrativa deve svolgersi –e non potrebbe essere diversamente– nel pieno rispetto del principio di legalità è altrettanto innegabile che dietro le carte, i numeri e i fascicoli, c'è sempre e comunque la persona, la vita reale e la famiglia, che devono essere tenuti in debita considerazione nello svolgimento dell'azione amministrativa; in questo senso la persona attende risposta da tutte le Istituzioni coinvolte e, in particolare, dalla Forza Armata cui appartiene.

Ricordiamo come, dagli anni 90 in poi, tutti gli interventi legislativi che si sono succeduti, oltre ad affermare progressivamente i principi di piena trasparenza dell'azione amministrativa, la "c.d. casa di vetro" della p.a., sono stati nella maggior parte finalizzati alla contrazione dei tempi di conclusione dei procedimenti e allo snellimento delle relative procedure.

Al riguardo, le tematiche sviluppate dai relatori del secondo Panel, che oggi ho il privilegio di presentare, ci daranno meglio contezza anche di questi profili dal punto di vista processuale e procedurale.

Iniziamo quindi con l'intervento del Dottor Giancarlo Novelli, Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli.

Il Dottor Novelli è da anni Magistrato impegnato nella Sezione per il contrasto dei delitti contro la p.a. ed è stato anche Magistrato dell'UL del Ministero della Giustizia.

Ha svolto numerose attività didattiche e di insegnamento, presso la Scuola Superiore della Magistratura, la Scuola della Polizia di Stato di Caserta e la Scuola per la Polizia Penitenziaria di Portici.

Il Dottor Novelli, oltre ad aver partecipato quale Relatore a numerosi convegni, è anche apprezzato autore di diverse pubblicazioni giuridiche. L'intervento del Dottor Novelli

ha a oggetto “L’iter processuale penale nei reati contro la p.a. e la sospensione del procedimento disciplinare”.

A tale riguardo ricordo come, nell’ambito dell’Amministrazione della Difesa, in casi del tutto residuali di particolare complessità, si rende talvolta opportuno sospendere il procedimento disciplinare –anche se non si è più normativamente obbligati– in quanto non si dispone di tutte le evidenze della fattispecie concreta, che solo l’esito del procedimento penale può offrire.

Prego Dottor Novelli.

****

ITER PROCESSUALE PENALE NEI REATI CONTRO LA P.A. E SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE.

DOTTOR GIANCARLO NOVELLI

Ringrazio la Direzione generale per l'opportunità che mi ha dato nell'intervenire oggi, e come essa stessa, a mio avviso, rappresenti l'espressione di quella che è poi il senso finale dell'intervento, cioè la collaborazione piena e leale tra i soggetti e le autorità dello Stato.

Io ho già incontrato la Direzione generale per il Personale Militare nel contesto di un'indagine e l'ampia e completa collaborazione che ho trovato è sfociata poi in un rapporto di reciproca stima che porta oggi a questo intervento. Quindi è veramente paradigmatico di quello che dovrebbe accadere in questo campo.

Venendo all'argomento quella dei rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare è una storia abbastanza tormentata; è vero che dietro ci sono anche le persone, perché è chiaro che il procedimento penale ha inevitabilmente dei tempi piuttosto lunghi, ed è stato proprio questo il senso di una serie di interventi legislativi che ci sono stati.

E' vero però che bisogna dire a difesa del sistema precedente della pregiudiziale penale, cioè praticamente il processo disciplinare in origine veniva sempre sospeso quando il fatto disciplinare costituiva anche un reato, cioè si attendeva la decisione finale del giudice penale a partire poi dalla quale partivano dei tempi e delle tempistiche sulla quale non voglio entrare perché sono dei tecnicismi (in ogni caso si sospendeva il giudizio disciplinare fino al processo penale). Ora non è che questa soluzione fosse proprio del tutto campata in aria perché voleva evitare innanzitutto il rischio del contrasto del giudicato, cioè si voleva evitare che un soggetto punito disciplinarmente fosse poi assolto in sede penale con le conseguenze del caso e quantomeno dell'ingiustizia patita in sede disciplinare a determinate condizioni.

Come pure si voleva evitare, e si vuole evitare anche nel sistema attuale, come vedremo, che una frettolosa casomai superficiale definizione degli illeciti disciplinari potesse non essere in sintonia con quello che sono i riscontri istruttori più significativi frutto di acquisizioni probatorie della magistratura inquirente, certamente dotata di poteri che non ha l'autorità disciplinare.

Si parla tanto del "Trojan" la legge "spazza corrotti" che ci ha dato questi ampi poteri; veramente una legge la cui portata effettiva ancora non è stata accolta. Ma è veramente dirompente sotto diversi aspetti (penso all'agente provocatore ma sono cose che si vedranno in seguito); ma i poteri oggi della magistratura inquirente sono effettivamente di tale e tale portata che potrebbe avere un senso aspettare l'esito del processo penale.

Il problema quale è? E' che i tempi del processo penale e soprattutto del giudizio penale, solo talmente lunghi e poi finiscono per sfociare spessissimo di una prescrizione (non voglio parlare adesso della riforma che avrebbe abolito la prescrizione, ma questa è ancora una cosa che si deve realizzare), per cui alla fine i tempi del disciplinare diventano talmente lunghi da sostanzialmente riprodursi in una denegata giustizia.

Per cui ecco il motivo che ha indotto il legislatore, prima nel campo generale del pubblico impiego (la cosiddetta riforma Brunetta, poi recepita anche per quanto riguarda

il personale militare), a stabilire un principio di indipendenza del giudizio disciplina rispetto al giudizio penale.

Questa indipendenza prevede però alcune eccezioni perché poi c'è stato un ulteriore intervento del legislatore del 2006. Lo stato attuale della normativa è quello per cui il processo disciplinare resta sospeso sostanzialmente in due ipotesi (questa situazione è stata realizzata con decreto del 2016 a distanza di solo un anno dalla legge 2015).

Questo intervento è stato da qualcuno criticato come un anacronistica restaurazione, una rivitalizzazione del principio della pregiudiziale penale, a me sembra invece che alla fine il decreto legge 2016 abbia detto una cosa abbastanza sensata perché ha introdotto una seconda ipotesi di sospensione dell'illecito penale rispetto all'illecito disciplinare che attiene sostanzialmente a casi in cui il comportamento del militare, se leggiamo la norma, potrebbe dirsi scriminato. Cioè la situazione riguarda i comportamenti commessi in adempimento del dovere nell'esercizio delle funzioni; ora questo tema, questi comportamenti discriminati (il caso del militare che usa le armi o, per usare un argomento ancora più attuale, è il ruolo della catena di comando del personale rispetto agli ordini di blocco degli sbarchi dove abbiamo avuto un processo penale che non si è fatto perché alla fine il Tribunale dei Ministri non lo ha consentito), ma comunque è chiaro che è stata ripercorsa sicuramente nella fase di indagine su questo tipo di situazione la catena di comando che poi è stata fatta correttamente e anche responsabilmente assunta su di se dal Ministro dell' Interno.

E' chiaro che però un giudizio sulla responsabilità disciplinare in un contesto di questo tipo sarebbe un giudizio in cui veramente l'autorità disciplinare avrebbe seri problemi perché parliamo di un territorio incerto e sconosciuto agli stessi giudici penali, quindi immagino l'autorità del decisore disciplinare lasciato a se stesso in una situazione con un esito del procedimento penale tutt'altro che scontato, anzi verosimilmente incerto.

Per cui io ritengo che questa seconda ipotesi, che è stata affiancata alla prima, la condivido ma non rappresenta affatto una anacronistica restaurazione del principio della pregiudiziale ma un corretto sostegno al disciplinare in ipotesi effettivamente di confine abbastanza grigie.

La vera eccezione invece è quella che già c'era nel 2015 ed è sostanzialmente quella che possiamo definire come una quella che una volta era l'istruttoria formale, praticamente quando il caso è complesso per cui l'autorità disciplinare si trova nella difficoltà di arrivare ad un giudizio (naturalmente deve trattarsi di infrazioni disciplinari gravi, questo è il presupposto, infatti se si tratti di infrazioni disciplinari lievi, punite con sanzioni lievi non opera in ogni caso la pregiudiziale).

Questa norma che è scolpita nell'attuale formulazione dell'articolo 1393 dell'Ordinamento Militare, non da una definizione proprio tassativa, si limita a dire che sostanzialmente può essere bloccato il giudizio disciplinare "in caso di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al militare ovvero qualora gli esiti degli accertamenti preliminari l'autorità competente non disponga gli elementi conoscitivi sufficienti ai fini della valutazione disciplinare".

Quindi ci troviamo in presenza di due situazioni sostanzialmente riconducibili o a una complessità oggettiva e implicita al fatto stesso disciplinare (che può essere anche la novità della situazione una particolare incertezza anche della orientamenti giurisprudenziali) oppure quando l'autorità disciplinare abbia la sensazione, la consapevolezza di non avere il quadro completo della situazione per cui si potrebbe trovare ad emettere una sanzione disciplinare sproporzionata in eccesso o in difetto rispetto alla gravità effettiva del fatto commesso.

Questa situazione a mio avviso deve e può essere superata soltanto attraverso

proprio un'assoluta franchezza e linearità di rapporti tra autorità disciplinare e autorità giudiziaria: in questo senso mi è piaciuto molto il titolo del mio intervento perché si va a riprendere la scansione del procedimento penale; quello che mi preme sottolineare è che in realtà i momenti nei quali può avvenire questo travaso di conoscenze dalla magistratura inquirente all'autorità disciplinare e che quindi consentirebbe il superamento della pregiudiziale penale, è un obiettivo assolutamente da salvaguardare, ma che poi si è realizzato anche prima della richiesta di rinvio a giudizio che è il momento topico (che poi prevede anche quelle necessarie comunicazioni quali minimo sindacale della comunicazione dell'autorità giudiziaria e dell'autorità amministrative, come previsto dall' articolo 129 delle disposizioni di attuazioni del Codice Penale, che prevede che quando viene esercitato l'azione penale nei confronti di un dipendente pubblico, l'a.g. comunica all'Amministrazione). Ma nella realtà come ben sappiamo i momenti in cui questa conoscenza avviene sono spesso molto anticipati rispetto al momento della richiesta di rinvio a giudizio.

Faccio una distinzione tra due tipi di indagine: nella mia esperienza tra i vari processi penali che si intersecano con gli illeciti disciplinari militari possono avere fondamentalmente due tipi di origine: una interna alla stessa amministrazione militare, nel caso in cui dalla stessa amministrazione proviene la denuncia autorità giudiziaria (a volte la stessa amministrazione che ravvisa il reato e lo denuncia all'autorità giudiziaria; per esempio mi sono occupato in passato del tema dei rimborsi delle spese di viaggio pernottamento, le c.d. "cure termali" un filone che coinvolse centinaia di militari, Forze dell'ordine, albergatori: mi ricordo il caso di un albergatore di Castellammare che aveva 10 stanze ma nelle quali contemporaneamente alloggiava centinaia di militari oppure anche per esempio nelle varie ipotesi di peculato d'uso abbiamo visto il Procuratore generale Militare che ci ha detto che il peculato d'uso non è di competenza dell'a.g. militare, e spesso è la stessa autorità militare che denuncia l'uso indebito dell'autovettura, spesso sono faide interne, spesso letterine anonime).

Ma in questo caso secondo me che quando l'origine dell'indagine è quella della stessa autorità amministrativa, io ritengo effettivamente che l'autorità disciplinare abbia tutti gli elementi per procedere autonomamente avendo un chiaro quadro d'insieme che essa stessa ha consegnato all'a.g. Quindi, quando la notizia di reato proviene dalla stessa autorità amministrativa, ritengo che debba essere sempre privilegiata la strada del procedimento disciplinare autonomo.

La situazione è certamente più complessa quando l'autorità amministrazione militare viene a conoscenza dell'indagine penale e dei suoi contenuti soltanto successivamente, cosa che succede anche abbastanza spesso. Anche in questo caso il mio parere è che anche in queste situazioni non sia scontato come sembrerebbe il ricorso al meccanismo della pregiudiziale penale, perché un consapevole e maturo utilizzo degli spazi conoscitivi che anche all'interno del procedimento sono aperti e possono fornire all'amministrazione e all'autorità disciplinare elementi validi e sufficienti per l'autonomo esercizio dell'azione disciplinare.

Questo perché le idee un po' kafkiane di questo processo penale che segreto, è smentita nei fatti e nella normativa, della divulgazione di atti e dettagli dello stesso anche sui mezzi di informazione, che costituiscono anche un legittimo veicolo di conoscenza per l'autorità amministrativa dell'esistenza di un procedimento. Infatti molto spesso vengono chieste informazioni a seguito di notizie avvenute a mezzo stampa (quando ci sono ordinanze cautelari spesso queste vengono divulgate dai mezzi di informazione e quindi l'amministrazione viene a conoscenza del processo).

La segretezza come dogma assoluto sacra della fase di indagine è ormai venuta meno: il contenuto dell'atto è segreto soltanto fino al momento in cui l'indagato non ne viene a conoscenza.

L'indagato viene a conoscenza del procedimento in molti momenti: quando c'è una perquisizione, quando c'è una proroga delle indagini preliminari, quando c'è un sequestro, quindi quando c'è un invito a comparire, in tutti questi momenti quindi sono tutte finestre che si aprono e che come consentono all'indagato di avere accesso totale o parziale degli altri, analogamente possono e debbono consentire all'amministrazione lo stesso accesso informativo che naturalmente non ci sarà motivo di non soddisfare perché, salvo ripeto esigenze investigative che possono essere poi anche tutelate con la predisposizione di limitati omissis in determinati atti , l'esperienza della Sezione della Pubblica amministrazione della Procura di Napoli non è mai stata chiusa a questo tipo di comunicazione.

Teniamo presente che di recente il Procuratore della Repubblica di Napoli sulla base di una solida disposizione dell'articolo 116 del Codice Procedura Penale sulla pubblicazione degli atti, previsto che la copia integrale dell'ordinanza possa essere concessa alla stampa ritendendola tra i soggetti vi hanno un debito interesse così anche polendo fine a questo sottomercato che a volte c'è (o delle Forze dell'ordine o dei magistrati) di fornire questo tipo di notizie.

In sostanza quello che nell'esortazione è sempre la stessa "bussate e vi sarà aperto" diceva all'evangelico per citare il Vangelo; il rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare è riportabile alla tempistica fisiologica nella misura in cui questo travaso di conoscenza dell'autorità giudiziaria penale e l'autorità amministrativa, avvenga sollecitato in tutti i momenti in cui è possibile e in questo modo veramente ritengo che, aspettare necessariamente L'esito definitivo del giudizio penale, sarà riservato soltanto a un numero effettivamente ridotto in percentuale di casi.

Grazie

****

TENENTE COLONNELLO GIANNI TESTA

Grazie Dottore. Nel suo intervento ha fatto davvero uno spaccato su tutto l'assetto normativo vigente in materia.

Può accadere, infatti, che il Magistrato, dovendo pronunciarsi sulla sussistenza o meno della prescrizione, talvolta prescinda dall'approfondimento sul merito della vicenda, in ordine a quegli elementi di fatto che, invece, nell'ambito del procedimento disciplinare a carico del personale militare, sono assolutamente fondamentali, anche laddove il reato sia prescritto o il fatto non costituisca illecito penale; in questi casi parrebbe auspicabile per l'Amministrazione di poter comunque venire a conoscenza delle evidenze del fatto, in quanto, come Lei mi insegna, possono risultare chiarificatrici per definire l'aspetto disciplinare, con particolare riferimento alla condotta tenuta dal militare.

Proseguiamo il nostro convegno con l'intervento del Dottor Fabrizio Corbo, che è il Direttore generale dell'Ufficio centrale di Bilancio della Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero della Difesa.

Brevissimamente presento il Dottor Corbo, che ha un curriculum-vitae oltre che

sostanzioso anche importante e perciò l'ho riassunto, ma se ho commesso qualche dimenticanza me lo faccia notare.

Il Dottor Corbo, dal 2000, è Dirigente di ruolo del Ministero dell'Economia e delle Finanze –Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato– ove ha svolto numerosi e prestigiosi incarichi, tra i quali, ricordiamo quello di Dirigente presso i Servizi Ispettivi di Finanza pubblica, di Responsabile dell'Ufficio X dell'Ispettorato generale di Finanza, occupandosi principalmente dell'attività normativa e pre-legislativa e di Responsabile dell'Ufficio I dello stesso Ispettorato, con funzioni di coordinamento e dell'attività pre-legislativa.

Il Dr. Corbo ha ricoperto, per un biennio, anche l'incarico di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Responsabile per la trasparenza del MEF. E' stato componente del Consiglio di Sorveglianza dell'Organismo Italiano di Contabilità e Rappresentante del MEF in vari Collegi di revisione e sindacali presso Enti/Organismi pubblici.

Ha svolto, inoltre, attività di docenza in materia di controlli amministrativo-contabili ed è componente effettivo della Commissione di esame per l'abilitazione alla professione di Revisore legale dei conti.

Il Dottor Corbo ci illustrerà "L'Evoluzione del Controllo della Ragioneria sugli atti di spesa del personale".

****

EVOLUZIONE DEL CONTROLLO DELLA RAGIONERIA SUGLI ATTI DI SPESA DEL PERSONALE

DOTTOR FABRIZIO CORBO

Trattare la tematica dei controlli amministrativo-contabili svolti dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, specie con riferimento alle spese di personale e nel contesto dell'Amministrazione della Difesa, costituisce un interessante stimolo alla riflessione nel quadro della odierna giornata di studio in cui sono affrontati, sotto vari profili, temi connessi alla legittimità ed efficacia della gestione del personale di questo Dicastero.

È indubbio che i controlli di regolarità amministrativo-contabile assolvono a una funzione essenziale di presidio della legalità dell'azione amministrativa in quanto funzionali a correggere prassi amministrative non corrette, contribuendo in tal modo alla prevenzione dei rischi di errore e del contenzioso amministrativo.

A tal fine è necessario che il controllo di legittimità presenti stabilmente alcuni requisiti essenziali quali: l'indipendenza della struttura deputata al controllo, nell'ottica della segregazione delle funzioni; la tendenziale contestualità rispetto all'attività amministrativa, quale precondizione della sua utilità; il riferimento a criteri di controllo prestabiliti, anche attraverso la preventiva e motivata selezione degli atti o procedimenti oggetto di controllo.

Fermi restando i suddetti requisiti, l'analisi delle attuali forme di controllo sugli atti di spesa del personale non può comunque prescindere dal loro inquadramento nel contesto di riferimento. Ciò induce a domandarsi quale sia la relazione tra la funzione giuridica del controllo di regolarità amministrativo-contabile e l'evoluzione più recente del sistema giuridico-amministrativo italiano e in che misura tale relazione sia funzione delle innovazioni dell'organizzazione amministrativa. Le risposte a tali domande possono fornire utili spunti – senza pretesa di esaustività – per delineare le prospettive del controllo di legittimità amministrativa e contabile.

L'evoluzione del contesto amministrativo di riferimento

Fino all'entrata in vigore della prima disciplina organica dei controlli interni (legge 20/1994; decreto legislativo 286/1999, preceduto dalla disciplina sperimentale contenuta nel decreto legislativo 29/1993), il controllo di regolarità amministrativo-contabile ha rappresentato un presidio alla tutela della legalità dell'azione amministrativa, in un contesto in cui l'attività amministrativa era considerata essenzialmente come esecutiva dei precetti normativi, rendendosi perciò necessarie verifiche con funzione di prevenzione "correttiva" dell'atto (controllo preventivo) o di riparazione degli effetti già dispiegati (controllo successivo), in vista della salvaguardia degli interessi pubblici sui quali l'organo è chiamato a vigilare, al fine di realizzare i principi di legalità e buon andamento enunciati dall'art. 97 Cost. Verifiche, peraltro, nel caso delle Amministrazioni statali, demandate ad organi esterni (gli Uffici della Ragioneria generale dello Stato), proprio a significare la funzione del controllo nell'interesse generale della Pubblica amministrazione complessivamente intesa.

A partire dagli anni Novanta, con l'evoluzione del quadro normativo nella direzione della responsabilità dirigenziale in relazione al raggiungimento degli obiettivi attesi (decreto legislativo n. 29 del 1993) e con l'accento posto sui principi di efficacia, efficienza ed economicità (art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990), è iniziato un ripensamento del

sistema dei controlli affinché fosse comunque salvaguardata, nel rispetto della legalità e in base a un criterio di semplificazione, la speditezza dell'azione amministrativa. E così le verifiche preventive di regolarità amministrativa e contabile sono state limitate ai "casi espressamente previsti dalla legge e fatto salvo, in ogni caso, il principio secondo cui le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto sono adottate dall'organo amministrativo responsabile" (art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1999).

Ai giorni nostri, per successive stratificazioni, il quadro giuridico-normativo sopra delineato è stato integrato da alcune discipline normative che, in una certa misura, hanno avuto un'influenza particolare sulle modalità di svolgimento della funzione amministrativa. Mi riferisco, in particolare, alla legge n. 190 del 2012, in materia di anticorruzione e di trasparenza, e ai successivi provvedimenti attuativi che, sia pure non privi di specifici elementi precettivi, in realtà si fondano su una logica orientata fondamentalmente alla responsabilizzazione degli operatori, chiamati alla adozione di misure concrete per la tutela di determinati beni giuridici e a implementare sistemi di gestione del rischio al fine di prevenire o mitigare il verificarsi di eventi che possano pregiudicare la legalità e il buon andamento della Pubblica amministrazione.

Nell'ambito di tali discipline sono previste nuove forme di controllo diffuso e generalizzato da parte dei cittadini su tutti gli atti e documenti della Pubblica amministrazione, salvo esclusioni e limiti tipizzati (art. 5 del decreto legislativo n. 33 del 2013, come modificato dal decreto legislativo n. 97 del 2016). Qui si può solo accennare al tema - che meriterebbe un approfondimento a sé stante - della coesistenza di strumenti di controllo democratico (che comunque - come sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa - non possono concretizzarsi in un'attività ispettiva) con gli ordinari strumenti di controllo amministrativo e contabile, che rappresentano il vaglio istituzionalmente previsto della correttezza dell'attività amministrativa.

Né può essere trascurata, nell'analisi di contesto, la crescente informatizzazione dei processi organizzativi, con avanzate funzioni di gestione e di ricerca documentale, cui conseguono rilevanti potenzialità di sviluppo sia dei procedimenti amministrativi (in termini di semplificazione, rapidità e trasparenza) sia delle relative funzioni di controllo interno ed esterno.

L'evoluzione dei controlli sugli atti di spesa del personale

Venendo ora al tema dell'evoluzione dei controlli sugli atti di spesa del personale, osserviamo in primo luogo che, con la legge di riforma della contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009) era stata avvertita l'esigenza di procedere, con apposita delega legislativa, al riordino del sistema dei controlli preventivi e dei controlli successivi, ai fini della loro semplificazione e razionalizzazione (art. 49).

Con il decreto legislativo attuativo n. 123 del 2011 (art. 5) sono state introdotte modifiche più di tipo procedurale che sostanziale al controllo preventivo di regolarità amministrativa a contabile, al quale sono assoggettati "tutti gli atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio dello Stato" tra cui, in particolare, quelli "relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale in servizio" [art. 5, comma 2, lett. d)].

In tal senso, veniva confermato l'impianto del regolamento di contabilità di Stato (artt. 286 e 288 del r.d. n. 827 del 1924) e, in definitiva, la funzione storica del controllo di Ragioneria volto ad assicurare, attraverso le verifiche preventive, la legittimità dei singoli atti di spesa, prescindendo da valutazioni di tipo selettivo da svolgere, ad esempio, in base alla complessità degli atti, alla loro rilevanza finanziaria e all'efficacia dell'esercizio del controllo.

Il successivo sviluppo delle forme di controllo trae origine dall'innovazione

procedimentale e prima ancora tecnologica determinata dalla gestione dei pagamenti, attraverso ordini collettivi, delle competenze stipendiali fisse e accessorie del personale dello Stato da parte delle Amministrazioni che si avvalgono delle procedure informatiche e dei servizi del Ministero dell'economia e delle finanze (NoiPA) [art. 2, comma 197, della legge n. 191 del 2009 e s.m.i.).

Tale evoluzione ha rappresentato l'occasione per rendere il controllo di regolarità amministrativo-contabile più aderente a criteri di efficienza ed efficacia, rendendolo altresì più coerente con i principi di responsabilità delle amministrazioni titolari della spesa.

In particolare, con la novella dell'art. 5, comma 2, lett. d), del decreto legislativo n. 123 del 2011, introdotta dal decreto legislativo n. 93 del 2016, restano assoggettati al controllo preventivo di legittimità gli "atti relativi alle modifiche della posizione giuridica o della base stipendiale del personale statale in servizio", cioè quelli con cui si modifica il trattamento retributivo ordinariamente spettante al personale[1].

Con il medesimo decreto legislativo n. 93 del 2016 è stata introdotto il controllo successivo degli ordini collettivi di pagamento relativi alle competenze fisse e accessorie del personale centrale e periferico dello Stato erogate attraverso NoiPA [art. 11, comma 1, lett. e-bis), del decreto legislativo n. 123 del 2011)], venendo così meno la procedura di autorizzazione preventiva da parte degli Uffici della Ragioneria sul "sistema spese", fermo restando il controllo automatico di capienza e quello sui decreti di riparto di cui all'art. 7 del DM 1° dicembre 2010.

La nuova normativa certamente nasce dall'esigenza di rendere più efficiente lo svolgimento del controllo preventivo di legittimità, delimitandone l'area ai soli provvedimenti di gestione del rapporto di lavoro [art. 5, comma 2, lett. c) e d), del decreto legislativo n. 123 del 2011], ma al contempo riconosce la "diretta responsabilità dell'amministrazione ordinante" [art. 11, comma 3-bis] per l'esecuzione degli ordini collettivi di pagamento emessi in attuazione dei suddetti provvedimenti di gestione.

Pian piano, dunque, ci si muove verso uno schema in cui, grazie al supporto tecnologico, il controllo è svolto successivamente o contestualmente attraverso la verifica dei flussi dei pagamenti e la segnalazione di eventuali irregolarità alle amministrazioni titolari delle partite stipendiali. Ad ogni modo, anche se la più recente normativa sembra valorizzare i controlli concomitanti e successivi anche sulle spese di personale, cionondimeno il controllo preventivo di legittimità mantiene una funzione correttiva fondamentale, anche per evitare che eventuali questioni di regolarità possano essere sollevate in una fase successiva all'adozione e applicazione dei singoli atti di spesa del personale.

Si nota, ad oggi, la tendenza a valorizzare la concreta progettazione delle forme di controllo, attraverso la previsione della possibilità:

- di adottare programmi di controllo successivo sui rendiconti dei pagamenti delle competenze fisse e accessorie del personale effettuati tramite la piattaforma NoiPA, sulla base di criteri definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze [art. 12 del decreto legislativo n. 123 del 2011, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lett. h), del decreto legislativo n. 93 del 2016];

[1] A titolo esemplificativo, continuano ad essere sottoposti al controllo preventivo gli atti connessi a una variazione del trattamento giuridico, quali il passaggio d'area del dipendente, o di talune voci del trattamento retributivo, quali le voci fisse e continuative del trattamento economico del personale, tra cui si annoverano i provvedimenti di ricostruzione di carriere. Sono invece esclusi dal controllo preventivo gli atti privi di effetti modificativi quali i comandi, le assenze, i congedi, le aspettative, i trasferimenti, i distacchi sindacali, le assenze ai sensi della legge n. 104 del 1992, i provvedimenti disciplinari con sanzioni, anche pecuniarie, diverse dal licenziamento (circolare MEF – RGS n. 8 del 10 febbraio 2017).

- di svolgere sui predetti pagamenti controlli di tipo concomitante, fermo restando l'obbligo di rendicontazione, secondo criteri e modalità da definirsi sempre con DM economia e finanze (art. 11, comma 5, del decreto legislativo n. 123 del 2011, come inserito dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 29 del 2018).

Con il recente decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 25 gennaio 2019 (pubblicato nella GURI – Serie generale n. 84 del 9 aprile 2019) sono stati fissati i criteri e le modalità per l'effettuazione dei controlli successivi (art. 5) e del controllo concomitante (artt. 7 e 8) anche in relazione ai pagamenti degli emolumenti tramite la suddetta piattaforma NoiPA.

Per quanto attiene al controllo successivo, il decreto prevede la programmazione delle attività da parte dell'Ufficio di controllo della Ragioneria generale dello Stato sulla base dei dati di rendicontazione dei pagamenti effettuati nel corso dell'anno resi disponibili da parte dell'Amministrazione, come risultanti dai documenti informatici. Il programma dovrà essere predisposto secondo criteri di selettività, con l'individuazione delle tipologie di competenze (fisse e accessorie) oggetto del controllo, e di significatività del campione controllato, in relazione al numero dei pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio finanziario e alla rilevanza degli importi pagati, tenendo altresì conto delle risorse umane disponibili.

Anche per il controllo concomitante è prevista una apposita programmazione, con riferimento a una tipologia di atti tra cui: liquidazione di emolumenti corrisposti al personale non dirigenziale a titolo di remunerazione della produttività, liquidazione compensi per lavoro straordinario, comandi nell'ambito delle funzioni centrali, sanzioni pecuniarie derivanti da procedimenti disciplinati e decurtazioni stipendiali a vario titolo (art. 7, comma 2).

È interessante notare la tendenza da un'impostazione "statica" delle modalità del controllo successivo a una forma dinamica da progettare sulla base del contesto esterno e interno di riferimento, in una visione proteiforme che dovrà tener conto dell'evoluzione del sistema di controllo interno[2] oltre che, come visto, delle potenzialità offerte dall'innovazione tecnologica.

Anche in tale sede può correttamente parlarsi di responsabilizzazione, questa volta non solo da parte degli organi amministrativi che gestiscono le procedure assoggettate al controllo, ma anche da parte dell'organo stesso che svolge il controllo, che di volta in volta è tenuto ad esercitare una discrezionalità, da motivare adeguatamente, nella definizione dei confini e dei contenuti del controllo.

Nuove prospettive dei controlli sugli atti di spesa del personale.

La breve disamina della disciplina dei controlli e dell'evoluzione del sistema giuridico-amministrativo offre il quadro concettuale entro cui poter formulare alcune riflessioni sullo stato attuale dei controlli sulle spese di personale del Ministero della Difesa e sulla sua possibile evoluzione.

Anzitutto, non si può prescindere dall'analisi del contesto giuridico e organizzativo in cui, oltre ai sopra ricordati vincoli normativi previsti dal decreto legislativo n. 123 del 2011, vengono in rilievo oggettivi fattori di complessità costituiti da una produzione normativa in evoluzione, con la previsione di trattamenti differenziati per categorie di personale, e dalla numerosità dei soggetti amministrati (circa 164.500 Militari delle Forze

[2] Inteso come l'insieme delle regole, delle funzioni, delle strutture, delle risorse, dei processi e delle procedure volti a fornire una ragionevole garanzia circa il perseguimento degli obiettivi dell'organizzazione in relazione ai seguenti aspetti: conformità a leggi, normative e contratti; affidabilità e integrità del bilancio e delle informazioni; salvaguardia del patrimonio; efficacia ed efficienza delle operazioni.

armate, 104.500 Carabinieri e 25.000 Civili) e dai relativi atti di spesa che insistono su diversi Centri di Responsabilità.

Basti pensare che nel 2018 il riscontro di regolarità amministrativo-contabile sulle spese di personale del Ministero della Difesa da parte dell'Ufficio centrale del bilancio ha riguardato complessivamente 23.554 provvedimenti. Solo per il personale militare, le tipologie di decreti sottoposti a verifica sono le più varie: reclutamento; nomine, avanzamenti e promozioni, inquadramenti economici; collocamento in riduzione quadri; richiami con e senza assegni; trattenimenti in servizio, cessazioni; equo indennizzo; speciali elargizioni, assegni vitalizi, pensioni tabellari, una tantum; ecc..

Pertanto, specie in presenza di una complessa realtà organizzativa, l'analisi della funzione del controllo di Ragioneria, ferma restando la finalità basilare di presidio di legittimità amministrativo-contabile, non dovrebbe limitarsi alla sola dimensione del giusto bilanciamento con l'esigenza di speditezza dell'azione amministrativa (tema, questo, ricorrente nel dibattito pubblico), ma anche estendersi al contributo che il controllo stesso – sia pur nella necessaria distinzione dei ruoli - può fornire in termini di maggiore efficacia al sistema di controllo interno presente nell'Amministrazione. L'obiettivo è quello di minimizzare, attraverso le procedure interne, i sempre possibili rischi di errore nella formazione degli atti amministrativi e contabili da cui possono discendere effetti negativi, anche di tipo finanziario, peraltro suscettibili di determinare l'insorgenza di contenziosi con conseguenti oneri a carico della finanza pubblica.

Allora, tanto maggiore sarà il contributo che il controllo amministrativo-contabile potrà dare all'Amministrazione quanto più si sarà in grado di ampliare la visuale del controllo dal singolo atto di spesa alle procedure seguite per la sua adozione, in modo da:

- favorire l'autocorrezione dei comportamenti amministrativi attraverso la conoscenza dei criteri sulla base dei quali è svolto il controllo, così da facilitare l'auto-verifica già nella fase istruttoria dell'atto[3];
- contribuire al continuo riesame e aggiornamento delle procedure amministrative, anche per effetto del confronto con esperienze similari rilevate in sede di controllo da parte degli Uffici della Ragioneria generale dello Stato;
- focalizzare l'analisi organizzativa e amministrativa su quelle procedure di spesa che, sulla base delle evidenze del controllo, rappresentino maggiori fattori di rischio di errore, così da poter adottare le adeguate misure di mitigazione;

[3] In tale prospettiva, considerata la numerosità delle discipline applicabili e la loro complessità, andrebbe assecondata la tendenza alla standardizzazione del controllo, da effettuarsi mediante il riferimento a *Check-list* a partire quantomeno dai principali istituti oggetto di applicazione, anche al fine di rendere tracciabile l'attività di verifica svolta.

- svolgersi secondo forme da progettare alla luce del contesto organizzativo di riferimento, tenendo conto dell'adeguamento del sistema di controllo interno nonché della progressiva digitalizzazione dei processi, che potrà permettere nuove e più efficaci modalità di verifica a partire dall'elaborazione di opportuni indicatori o dall'applicazione di filtri appropriati.

In tal modo, tanto più effettivo potrà rivelarsi il contributo del controllo amministrativo-contabile al miglioramento continuo dell'azione amministrativa, quanto maggiore sarà la sua reale capacità di incidere sui fattori di rischio di errore e di favorire la correzione a monte delle relative cause.

****

TENENTE COLONNELLO GIANNI TESTA

Grazie Dottore, davvero interessante perché ci ha aperto gli occhi su alcuni aspetti che io personalmente non avevo valorizzato.

Infatti, dall'analisi riguardante l'attività di controllo svolta nel 2018, con riferimento agli aspetti di competenza della Direzione generale, si evince come il controllo non sia fine a se stesso ma utile occasione di revisione delle procedure per lo snellimento di determinati processi.

L'analisi svolta dalla Ragioneria è stata oggetto di approfondimento che ci ha consentito, non solo di superare i rilievi contabili e le criticità, ma anche di attuare apposti correttivi per il miglioramento delle procedure; questo, dunque, è l'effetto benefico indiretto dell'attività di controllo.

Grazie perché è stato davvero illuminante anche da questo punto di vista.

Passiamo quindi all'intervento conclusivo del nostro convegno di oggi, con la Dott.ssa Greta De Martino.

La Dott.ssa De Martino è Funzionario della Direzione generale, dove ricopre l'incarico di Capo Sezione Reclutamento Marescialli nell'ambito della 1^ Divisione, che è l'unità organizzativa competente per il Reclutamento degli Ufficiali e dei Sottufficiali delle F.A. e dell'Arma CC.

In precedenza si è occupata anche di contenzioso nell'ambito della stessa Divisione Reclutamento Ufficiali e Sottufficiali. La Dott.ssa De Martino vanta una notevole esperienza in materia di docenza, perché per un lungo periodo di circa 15 anni, ha svolto attività di ricerca e docenza presso l'Università di Roma "La Sapienza", per la I^ Cattedra di Diritto Penale.

Attualmente è anche docente di Diritto Penale presso la Scuola Superiore di Polizia, nel Master di II Livello della Cattedra "Scienze della sicurezza"

Nel suo intervento la Dr.ssa De Martino ci parlerà di "Nuove prospettive e complementarietà nella difesa della p.a." Prego Dottoressa.

****

NUOVE PROSPETTIVE E COMPLEMENTARIETA' NELLA DIFESA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

DOTTORESSA GRETA DE MARTINO

L'ordinamento ha previsto nel codice una serie di istituti che da un lato imprimono un'accelerazione al processo amministrativo –garantendo così la celerità e l'efficienza-, dall'altro essi consentono un'anticipazione della decisione finale, attraverso l'adozione di un provvedimento favorevole al ricorrente, pur restando impregiudicata la possibilità di adottare ogni altra decisione –garantendo in tal modo che la misura sia efficace-, il riferimento è alle misure cautelari atipiche.

Gli istituti di cui sopra sono parte del procedimento cautelare che è una vera e propria fase del processo e non è un mero "incidente".

Tale procedimento può avere inizio, ancor prima della notifica del ricorso, con l'adozione di misure *ante causam*. Al riguardo, il codice del processo amministrativo prevede che, in caso di eccezionale gravità e urgenza, tale da non consentire neppure la previa notificazione del ricorso, il soggetto legittimato chieda l'adozione di misure interinali indispensabili. Nel caso di accoglimento della richiesta, il provvedimento perderà efficacia se la parte non notificherà il ricorso con la domanda cautelare entro quindici giorni e in ogni caso perderà effetto con il decorso di sessanta giorni dalla sua emissione.

A questa fase segue il procedimento cautelare ordinario, nel corso del quale il giudice potrà, esercitati i poteri istruttori, in seguito ad una valutazione per sua natura sommaria dei fatti, confermare i provvedimenti interinali precedenti o adottarne di nuovi.

Infine, il giudice potrà anche, in caso di sussistenza dei requisiti previsti dalla legge, definire la causa in camera di consiglio, sempre nel corso del procedimento cautelare, con una sentenza in forma semplificata.

È evidente, quindi, dal sommario riferimento agli istituti processuali, che la vicenda cautelare è uno snodo centrale del nuovo processo amministrativo.

L'attività istruttoria che si articola nel corso del procedimento cautelare, perimetra il "rapporto amministrativo" che sarà poi oggetto del giudizio finale. È la fase nel corso della quale si definisce la dinamica delle relazioni tra le parti del procedimento, che saranno oggetto di cognizione piena nella successiva fase decisoria del processo.

Oggetto del presente intervento sono le nuove prospettive della Pubblica amministrazione nell'ambito del processo amministrativo. Le osservazioni preliminari di cui sopra sono utili al fine di delineare la realtà giuridica, disciplinata nel codice del processo amministrativo e consolidata dalle pronunce giurisprudenziali, dalla quale muovere per sviluppare un ragionamento che chiarisca la situazione nella quale si muove e opera l'Amministrazione, per scegliere quale cambiamento imprimere alla realtà processuale in cui interviene in qualità di parte resistente e, conseguentemente, quali soluzioni formulare per realizzare questo cambiamento.

Con riferimento al primo aspetto, ossia la realtà nella quale opera la Pubblica amministrazione, è evidente come essa sia costruita come un sistema di regole finalizzare a garantire un'efficace tutela per il privato.

Il perno della fase cautelare, nel processo amministrativo, è la tutela del privato dallo scorrere inesorabile del tempo.

Tuttavia, la situazione è più complessa. Il ricorrente nel soddisfare le proprie pretese in sede cautelare vive, suo malgrado, un paradosso: l'assegnazione anticipata del bene della

vita, con riserva della definizione del giudizio produce, almeno nel 70% dei casi, la perdita di chance.

Infatti, nel processo amministrativo la misura cautelare non può chiudere la vicenda processuale. Nel processo civile ordinario, i provvedimenti cautelari mantengono i loro effetti anche se non si conclude il giudizio di merito. Nel processo amministrativo, invece, l'assenza di attività processuale porterebbe alla perenzione, con conseguente caducazione anche degli effetti del provvedimento cautelare.

Infatti, il rapporto processuale deve essere definito dal giudice amministrativo con una sentenza, in mancanza della quale la misura cautelare perde irreversibilmente i propri effetti.

Ciò premesso, può accadere che tra la misura cautelare e la definizione del processo trascorrano anche alcuni anni e che il giudice, al termine del processo, accerti con sentenza, che il provvedimento amministrativo impugnato è legittimo e che il bene agognato dal privato non è mai stato di sua spettanza.

Il ricorrente, che per anni ha tratto vantaggio dalla situazione provvisoria creata dal provvedimento cautelare -che abbia talvolta confidato o sperato nella definitività della situazione di fatto così creata-, potrebbe ritrovarsi ad essere privato di quanto sino in quel momento goduto.

La tutela del ricorrente contro l'inesorabile scorrere del tempo si tradurrebbe alla fine nella perdita della possibilità di impiegare diversamente il proprio tempo ed in ciò la perdita di chance.

Al fine di chiarire meglio il punto di vista dal quale prende le mosse il ragionamento che si sta svolgendo, può essere utile un esempio, uno dei tanti riscontrabili nell'ambito dell'Amministrazione della Difesa. Si pensi alla materia del reclutamento. Nel corso dello svolgimento dell'iter concorsuale il candidato potrebbe essere valutato inidoneo e perciò escluso dalla prosecuzione del concorso.

Il candidato che si sente ingiustamente escluso e che perciò intenda fare ricorso, potrebbe chiedere e ottenere un decreto presidenziale ante causam, ex articolo 61 cpa, che sia disposta la prosecuzione del concorso e che, in seguito, nello svolgimento della fase cautelare, ottenga un'ordinanza che disponga, sia pure con riserva, l'ammissione al corso di formazione ovvero la nomina nel grado.

I provvedimenti esecutivi adottati dall'Amministrazione a fronte dei decreti o delle ordinanze del giudice sono per loro natura temporanei, destinati nel corso del tempo a consolidarsi ove la questione sia definitiva in senso favorevole per il ricorrente, ovvero, ad essere travolti da una decisione favorevole alla parte resistente.

Il primo elemento sul quale si vuole richiamare l'attenzione è quanto sia determinante il fattore tempo. L'acquisizione temporanea di un impiego che, a distanza di alcuni anni sia revocato per la legittimità del provvedimento di esclusione precluderebbe al ricorrente la possibilità di effettuare altre scelte.

Se questa è la situazione nella quale si muove e opera l'Amministrazione è utile, affinché le scelte operative siano corrette, cambiare il punto vista. Con ciò si intende suggerire di valutare l'impatto che queste vicende hanno sull'azione della Pubblica amministrazione.

L'Amministrazione e il privato non hanno interessi contrapposti. La sfera giuridica di un soggetto non esclude la sfera giuridica dell'altro. L'interesse pubblico è il fine dell'uno –la Pubblica amministrazione- e lo strumento dell'altro –il privato- per il perseguimento dei propri interessi.

La Pubblica amministrazione non ha pregiudizi nei confronti dei titolari degli interessi coinvolti nel procedimento amministrativo.

Al di fuori dei casi in cui sia riscontrabile una distorsione dell'esercizio dell'azione amministrativa, gli interessi coinvolti nel procedimento dovrebbero convergere verso una sintesi legittima degli stessi che soddisfi le aspettative di tutti i partecipanti.

Se si riprende l'esempio formulato in precedenza, è evidente che come il partecipante spera di possedere tutte le qualità richiese dall'Amministrazione che effettua la selezione e, tra tutti coloro che le posseggono, di essere tra i migliori, ossia tra coloro che verranno selezionati. L'Amministrazione, dall'altra parte, non ha interesse a selezionare un soggetto in particolare, ma colui che, in possesso di certe qualità e attitudini, sia anche il migliore.

La convergenza degli interessi che si dovrebbe sintetizzare nell'ambito del procedimento amministrativo, ove non si sia realizzata correttamente, dovrà ricomporsi nel processo.

È interesse dell'Amministrazione, allora, riuscire a ricucire la contrapposizione che si è determinata e riuscire ad ottenere, durante la fase cautelare una sentenza in forma semplificata che definisca il giudizio.

L'obiettivo perseguito dall'Amministrazione è quello di definire il rapporto processuale entro breve tempo. La certezza e la stabilità dei rapporti giuridici sono condizioni necessarie per il corretto esercizio dell'azione amministrativa.

Il cambio del punto di vista permette, quindi, di affermare che lo scopo dell'Amministrazione, nella qualità di parte resistente, è quello di perseguire la celerità della definizione del processo e la stabilità dei rapporti giuridici, che ha poi come ulteriore conseguenza l'effettività della tutela per il privato. In altri termini, è interesse dell'Amministrazione evitare che la cura -l'accelerazione del processo e l'atipicità delle misure cautelari- sia peggiore del male.

Ciò significa che il perseguimento della stabilità dei rapporti giuridici soddisfa al tempo stesso l'effettività degli interessi coinvolti.

Il cambio del punto di vista, ci permette di formulare le prime conclusioni. L'ordinamento giuridico ha dotato il ricorrente di strumenti di tutela processuali che soddisfano l'esigenza del privato di acquisire il bene della vita, sia pure con un provvedimento per sua natura temporaneo.

L'Amministrazione, non nega le esigenze del privato e non chiede di ripensare il complesso delle regole contenute nel codice del processo amministrativo. L'accelerazione del processo non è un ostacolo ma un'opportunità.

Si giunge così alla formulazione dell'ultimo punto. Quale cambiamento della realtà processuale può realizzarsi affinché l'Amministrazione, in qualità di parte resistente, possa soddisfare le proprie esigenze di certezza dei rapporti giuridici. Ci avviamo così alla conclusione delle brevi riflessioni sulle nuove prospettive e complementarietà nella difesa della Pubblica amministrazione.

Occorrerebbe chiedersi perché l'Amministrazione, che ha interesse a definire al più presto il contenzioso, talvolta non riesca a intervenire efficacemente in giudizio.

Se si continua ad osservare la situazione dal medesimo punto di vista, ossia dalla parte dell'Amministrazione, ci si avvede subito che la complessità dell'organizzazione –che è una forma di garanzia per la tutela degli interessi pubblici e di quelli privati con i primi connessi- al tempo stesso potrebbe diventare un limite perché potrebbe impedire alla parte resistente del processo di intervenire in modo celere, efficace ed efficiente.

Se alla complessità dell'organizzazione amministrativa, si aggiunge l'ulteriore aspetto della necessità della difesa erariale, forma anch'essa di garanzia che, come la prima, impone dei passaggi ulteriori rispetto all'intervento in giudizio; se si considerano, ancora, i carichi di lavoro in un'epoca di *spending review* in cui sono venute meno le risorse umane e materiali; insomma, se si considerano tutti questi fattori combinati tra loro, è evidente che possa correrSi il rischio che l'Amministrazione possa arrivare qualche volta in ritardo e in affanno.

Se l'Amministrazione vuole guardare avanti e andare verso il cittadino, deve intraprendere un percorso di ammodernamento.

L'opera di modernizzazione della Pubblica amministrazione deve tradursi in un ripensamento della procedure interne e dei processi organizzativi. Tuttavia, la riorganizzazione non è da sola sufficiente a garantire una difesa celere, efficace ed efficiente dell'Amministrazione nel processo amministrativo. È necessario, altresì, ripensare i rapporti tra il Ministero della Difesa e l'Avvocatura generale dello Stato.

E arriviamo alla chiusura: quali cambiamenti imprimere. Le nuove prospettive devono transitare attraverso nuovi rapporti. L'avvio di nuove dinamiche virtuose passa attraverso il ripensamento dei rapporti tra i soggetti coinvolti, la parte resistente e la difesa erariale (l'Amministrazione e l'Avvocatura dello Stato). Si deve avviare una riflessione sulle alternative che, senza richiedere particolari modifiche normative, possano migliorare le procedure e, conseguentemente, la qualità del lavoro reciproco verso un obiettivo comune.

Occorre incontrarsi e avviare un dialogo rappresentandosi le reciproche esigenze. L'Amministrazione, ad esempio, nella fase introduttiva del processo ha la necessità di acquisire rapidamente notizie in merito ai ricorsi notificati o, in caso di decreti presidenziali ex articolo 61 cpa, in corso di notificazione. La parte resistente deve poter acquisire cognizione piena delle contestazioni che le vengono rivolte al fine di formulare controdeduzioni adeguate.

Al riguardo, si propone, nell'era della digitalizzazione, di pensare ad una piattaforma condivisa attraverso la quale acquisire o far acquisire atti e informazioni. In tal modo, l'Amministrazione potrebbe attivarsi per tempo nella predisposizione delle relazioni difensive da inoltrare all'Avvocatura.

L'uso di un portale condiviso consentirebbe la completezza delle informazioni, ridurrebbe i tempi di trasmissione ed, eventualmente, libererebbe risorse umane che potrebbero essere destinate altrimenti. Quest'ultimo aspetto, riguarderà la capacità di riorganizzazione, da parte della Direzione generale, dei propri uffici del contenzioso.

Nel corso della fase istruttoria della fase cautelare, sempre dal punto di vista dell'Amministrazione, potrebbe essere utile pensare di presentare delle proposte di riforma semplici ma incisive. Si potrebbe prevedere, ad esempio, l'attribuzione all'Avvocatura di un potere di disporre una delega a favore dell'Amministrazione di intervento nel processo, attraverso i propri uffici del contenzioso, specie nel caso di ricorsi seriali.

La necessità della difesa erariale e l'intervento da parte dell'Avvocatura, costituiscono il nucleo di indelegabilità che è garanzia di terzietà.

Tuttavia, l'accelerazione della reazione difensiva della parte resistente, ormai necessaria alla luce della normativa vigente, potrebbe realizzarsi ove si riuscissero ad individuare categorie di atti o procedimenti amministrativi, ovvero, specifici atti in relazione ai quali l'Amministrazione possa depositare direttamente le proprie relazioni difensive.

Una previsione in tal senso, in realtà non introdurrebbe nulla di nuovo rispetto alla prassi attuale. Si pensi alle ipotesi in cui lo stesso giudice amministrativo, con ordinanza,

impone direttamente all'Amministrazione il deposito dei propri elementi istruttori necessari per fondare il libero convincimento del giudice.

Il cambiamento è ormai necessario e inevitabile. Si deve cambiare il punto di vista ed il modo di pensare l'Amministrazione e i suoi rapporti con l'Avvocatura dello Stato che l'assiste in giudizio.

Il primo passo è quello di aprire un dialogo costruttivo, finalizzato a chiedersi, senza che nessuno degli interlocutori rinunci alle proprie peculiarità, come ripensare i rapporti e le dinamiche tra l'Amministrazione della Difesa e l'Avvocatura dello Stato.

Aperto il canale del dialogo deve essere realizzata una riorganizzazione interna che, per essere efficace, presuppone un ammodernamento dei rapporti tra i propri interlocutori.

****

QUESTION TIME

DOTT.SSA MAURA PAOLOTTI (DOMANDA AL DOTTOR FABRIZIO CORBO)

Sono il Direttore generale di Previmil e quindi sono uno dei maggiori clienti per la Ragioneria presso la Difesa, perché la Direzione generale le inoltra moltissimi atti.

Ci tenevo a dire una piccola cosa, per quanto riguarda i controlli, lei ha ragione a sostenere che i controlli interni darebbero una mano, ma c'è un piccolo problema: siamo rimasti in "quattro gatti". Intendo dire che l'amministrazione attiva ha subito una considerevole diminuzione di personale per cui abbiamo penuria di liquidatori. Si figuri, quindi, se possiamo essere in grado di organizzare dei controlli, specie per attività molto complesse. Ad esempio, noi avevamo ed abbiamo tuttora la liquidazione delle pensioni definitive del personale militare che passa nella posizione di ausiliaria. Ho fatto una strenua lotta perché la Ragioneria continuasse a controllare questo tipo di provvedimenti: l'ho persa!

Sono arrivata sino al Ragioniere generale dello Stato, non è detto che non ci riprovi con l'attuale.

Chi lavora con gli atti complessi (le assicuro che gli atti dell'ausiliaria sono complessi, trattandosi di 14 pagine di conteggi tra quota A, quota B, quota C, il raffronto con pari grado in servizio e le indennità operative). Avere un controllo esterno, che non è mai assimilabile ad un controllo interno, sarebbe per noi utile per condividere la responsabilità, perché ad arrecare un danno involontario all'erario si fa in fretta! Basta una svista e poi ci si deve stare continuamente a giustificare. Questo controllo era previsto e ci tenevamo tanto!

DOTTOR FABRIZIO CORBO

L'oggetto del suo intervento, Dottoressa, è molto interessante. Il problema della carenza di personale è un problema che incide sicuramente molto, dal punto di vista aziendalistico si parla di sistema di controllo interno. L'attività di revisione interna è, infatti, uno degli aspetti del sistema di controllo. Un altro aspetto cui faceva riferimento è la definizione di procedure e in questo il controllo esterno può, in un'ottica di azione interattiva con gli Uffici di dialogo, contribuire a definire delle nuove procedure in grado di far fronte anche alla carenza di personale.

Quindi il controllo interno lo intendo non solo come una attività di revisione, qualcuno che controlla prima del controllo esterno, ma come tutta una serie di azioni che l'organizzazione pone in essere per raggiungere, nel migliore dei modi, i propri obiettivi: incidendo sulle procedure e prevedendo, quindi, una serie di presidi e meccanismi per arrivare ad ottenere una attività il più possibile efficiente e corretta dell'azione amministrativa.

Diciamo che probabilmente il controllo esterno può anche dare una mano a questi problemi, che in realtà esistono, quali la carenza di personale.

Ragionando sull'altro versante, il controllo interno -non tanto quello della revisione interna ma quello della procedura- può creare dei meccanismi che, sulla base delle relazioni con le azioni successive, possono creare a loro volta un dialogo continuo tra le amministrazioni e sono in grado di migliorare le cose.

DOTT.SSA MAURA PAOLOTTI

La ringrazio!

****

CONCLUSIONE DEI LAVORI

AMMIRAGLIO DI SQUADRA PIETRO LUCIANO RICCA

Avviandoci al termine dell'incontro di oggi, ringrazio le Autorità civili e militari, i Relatori e tutti gli intervenuti, per il fattivo contributo di pensiero e l'attenta partecipazione.

Devo ringraziare, in particolare, gli autorevoli Relatori presenti ai due Panel e quelli che per motivi istituzionali si sono dovuti allontanare.

Da neofita della specifica materia, che si avvicina a essa con atteggiamento curioso, ho trovato questo Convegno particolarmente interessante. Sono convinto che al termine di questa giornata, grazie ai contributi dei Relatori, che mi sembra siano stati apprezzati anche dai presenti, lasceremo questa sala arricchiti di nuovi spunti di riflessione, che potranno produrre effetti virtuosi per il domani.

Ritengo opportuno evidenziare come la persona, sia essa amministratore, amministrato o cittadino/utente, costituisca sempre elemento da valorizzare in quanto "baricentro" dell'azione amministrativa. Con riferimento alle Forze armate, la persona deve essere sempre più considerata non solo come mera risorsa dello strumento militare, bensì come parte essenziale di un vero e proprio "sistema integrato ed efficiente", a vantaggio dell'intero Sistema Paese: oserei dire un volano di efficienza.

A tal fine, gli obiettivi fondamentali che, a mio avviso, sono da perseguire riguardano:

– la riduzione dei tempi di trattazione del contenzioso, avviando e migliorando le *best practices* che coinvolgono tutti gli attori istituzionali del procedimento; in tale scenario, la digitalizzazione delle procedure e delle comunicazioni diventa fattore irrinunciabile;

– il contemperamento delle previsioni normative dell'Ordinamento militare con gli orientamenti giurisprudenziali prevalenti, che talvolta rischiano di appesantire l'agire amministrativo, in modo da affermare nuovi profili interpretativi che, in sede amministrativa, ne snelliscano l'azione e i processi;

– il monitoraggio dell'evoluzione della giurisprudenza di merito, nell'ottica di assicurare la più efficace difesa in giudizio dell'Amministrazione.

In tale contesto, l'azione svolta a tutela degli interessi primari dell'Istituzione non implica una aprioristica chiusura nei confronti delle argomentazioni dei ricorrenti. L'esame della materia del contendere, infatti, deve sempre ispirarsi, come la gestione del personale, a criteri di attenta valutazione del caso concreto, giungendo –laddove si ravvisino i presupposti– al doveroso riconoscimento delle ragioni del singolo e al contemperamento degli interessi contrapposti, nell'ottica di una tendenziale portata deflattiva del contenzioso.

Vorrei, in estrema sintesi, ricordare alcune parole chiave che scaturiscono dall'incontro odierno: collaborazione, dialogo, condivisione, cambiamento e responsabilizzazione. Questo convegno, come auspicavo, è stato l'occasione per confermare l'imprescindibile necessità dell'azione sinergica svolta dagli Organi dello Stato, finalizzata a condividere le reciproche esperienze, in modo da superare gli ostacoli, spesso di ordine tecnico–procedurale che si frappongono, ricercando soluzioni condivise e nuove procedure.

Io sono un uomo di "personale" ma provengo, principalmente, dal settore dell'ordinamento e nello svolgimento di tali funzioni ho sempre sostenuto –anche quando dilagavano lagnanze motivate da provvedimenti normativi di tagli agli organici– la necessità di operare una revisione e razionalizzazione degli assetti, dei processi e delle procedure e in

questo, mi conforta il Dottor CORBO, è il vero *goal* da segnare per attuare un autentico rinnovamento.

La strada è difficile da seguire, perché cambiare le abitudini, cambiare le prassi e le procedure consolidate incute timore, ma penso fermamente che questa sia la vera sfida da attuare attraverso la piena digitalizzazione, sfruttando le enormi potenzialità offerte dalle moderne tecnologie.

Questo convegno lascia aperto il dialogo futuro e, quindi, assicuro a tutti i Funzionari e ai Dirigenti della Direzione generale che sarà data loro la possibilità di proporre le proprie idee all'interno della struttura. Assicuro, inoltre, a tutti gli attori istituzionali intervenuti che attiveremo tavoli tecnici, dedicati al confronto e alla condivisione, per giungere al miglioramento di quelle che sono già *best practices* attualmente in uso, nell'interesse generale dello Stato.

Devo dire che mi ero scritto alcuni spunti di riflessione ma li ritengo, ormai, superati dalle ampie argomentazioni espresse nel corso dei lavori, ove è emerso come –per la Direzione generale per il personale militare e ritengo per tutta l'Amministrazione della Difesa– la persona sia il motore, vero e proprio *pivot point*, di tutta l'attività amministrativa.

Con lo sguardo rivolto agli utenti/amministrati, il fine pubblico delle attività di competenza non può essere attuato senza tenere in debita considerazione l'individuo, su cui impatta l'agire amministrativo: è noto, infatti, come l'azione amministrativa quanto più è attenta alle esigenze del singolo, tanto più genera consenso e gradimento. Troppo spesso, invece, il contenzioso è originato proprio dall'errata convinzione che l'Amministrazione agisca in modo scorretto, con provvedimenti sbagliati o prodotti da personale non perfettamente capace.

Si apre qui un discorso più ampio, che riguarda la percezione della competenza del personale dell'intero comparto pubblico. Sul punto, però, si rende necessario sfatare uno dei più diffusi luoghi comuni, in quanto all'interno dell'Amministrazione pubblica sono presenti qualificate professionalità, molte delle quali operano all'interno della nostra organizzazione e della Direzione generale, che lavorano quotidianamente nell'interesse della collettività e dell'intero sistema istituzionale; anche gli interventi dei Relatori e dei Moderatori dell'incontro di oggi lo hanno ampiamente dimostrato.

L'idea che "l'Amministrazione sbagli a prescindere", genera sovente un contenzioso eccessivo e inutile, peraltro, con esiti non satisfattivi delle pretese del ricorrente, il quale, persuaso di avere la titolarità del bene della vita, si scontra, poi, con pronunce che tradiscono del tutto le proprie aspettative.

Si deve, dunque, agire valorizzando le professionalità, le competenze e le capacità organizzative, al fine di dimostrare –giorno dopo giorno– che si possano trovare prassi e procedure più efficaci e, da questo punto di vista, la massima trasparenza degli atti e dei provvedimenti adottati –lungi dall'essere formale adempimento normativo– si pone a dimostrazione dell'assoluta correttezza e tempestività dell'agire amministrativo.

A chiusura, credo di poter affermare che la progressiva riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi, la digitalizzazione e la conoscenza reciproca –che verrà approfondita, aprendo ulteriori tavoli di confronto– costituiscano i nostri obiettivi, quali strumenti irrinunciabili per il miglioramento delle nostre procedure e del servizio nei confronti dell'utenza, ovvero del personale militare amministrato.

In questo alveo, le proficue relazioni che intercorrono tra gli attori istituzionali: Forze armate, Organi della Magistratura (ordinaria, militare, amministrativa e contabile), Avvocatura dello Stato (centrale e periferica), Consiglio di Stato, Ufficio centrale del bilancio presso il dicastero, Segretariato generale della Difesa e Uffici di diretta

collaborazione del Ministro, rappresentano metodo di lavoro efficace e “buona prassi” da valorizzare ulteriormente.

Vi ringrazio e dichiaro chiusi i lavori del Convegno.

****

CONVEGNO

"Reati contro la P.A. e contenzioso amministrativo del personale militare della Difesa: impegno della Direzione Generale, della Magistratura e dell'Avvocatura dello Stato."

Persomil – Sala multimediale 2° piano Palazzo Messe - Viale dell'Esercito, 186
Roma, mercoledì 26 giugno 2019

BIOGRAFIE

MAURIZIO BLOCK

Dopo essersi laureato con il massimo dei voti e la lode nel luglio 1980 presso l'Università degli Studi di Napoli discutendo una tesi di diritto commerciale, ha svolto servizio nella Guardia di Finanza come Ufficiale alla Scuola nautica di Gaeta dal marzo 1981 al maggio 1982.

E' poi risultato vincitore del concorso in Magistratura militare, dove ha assunto servizio nel marzo 1983.

Ha svolto fino al 1996 le funzioni di Giudice del Tribunale militare di Padova, giudice istruttore e, con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, di Gip e Gup in successivi periodi.

Da luglio del 1996 è stato nominato Procuratore militare della Repubblica presso il Tribunale militare di Padova dove ha ininterrottamente svolto la funzione fino all'aprile 2005, allorché veniva designato "esperto nazionale" nell'ambito di una missione dell'Unione Europea "EUJUST LEX- Integrated Rule of Law Mission for Iraq", con sede in Bruxelles e collocato fuori ruolo dalla Magistratura militare, ove rientrava nel giugno 2006 riassumendo l'incarico di Procuratore militare della Repubblica.

Nel luglio 2008, a seguito della riforma dei Tribunali militari (decreto legislativo 244/2007), è stato assegnato d'ufficio alla Corte militare d'Appello, in qualità di Consigliere.

Dal novembre 2009 al dicembre 2013 è stato eletto quale componente togato del Consiglio della Magistratura militare ed ha svolto mandato consiliare.

Al termine è stato assegnato alla Procura generale presso la Corte militare d'Appello quale Sostituto Procuratore generale militare.

Nell'agosto 2016 ha assunto la carica di Presidente della Corte militare d'Appello, avente competenza nazionale sugli appelli proposti avverso le sentenze di primo grado emesse dai tre Tribunali militari di Roma, Verona e Napoli.

Nel dicembre 2017 è stato nominato al vertice della Magistratura militare, quale Procuratore generale militare presso la Corte di Cassazione ove attualmente svolge servizio.

Ha svolto numerosi incarichi di insegnamento in materie penalistiche impartiti a Forze dell'ordine; è stato sentito da Commissioni parlamentari in riferimento a problemi connessi all'attività giudiziaria. Ha pubblicato numerosi articoli su riviste giuridiche.

Attualmente esercita anche funzioni di Presidente di sezione della Commissione Tributaria Regionale del Lazio.

Riveste la qualifica di Direttore responsabile del periodico "La Rassegna della Giustizia militare".

E' Presidente del Gruppo italiano della *Société de Droit Militaire et de Droit de La Guerre*.

E' componente di diritto del Consiglio della magistratura militare, organo di autogoverno della magistratura militare dal gennaio 2018.

Parla correttamente inglese e francese.

****

MARIO GOGLIUCCI

E' nato il 27 aprile 1977 a Salerno. Capo Servizio Contenzioso della 4^ Divisione "Avanzamento Ufficiali" del 2° Reparto della Direzione generale per il personale militare.

Ha conseguito il diploma di maturità presso il Liceo scientifico F. Severi – Salerno.

Si è laureato in giurisprudenza presso l'Università "Federico II" di Napoli.

Ha frequentato la Scuola di specializzazione per le professioni legali.

Ha conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione di Avvocato.

E' stato impiegato presso l'Università degli studi di Salerno dal 1° settembre 2008 al 28 dicembre 2014.

****

LUCA LAMBERTI

E' nato il 20 novembre 1975. E' attualmente Consigliere di Stato assegnato alla IV Sezione giurisdizionale. Laureato con il massimo dei voti presso l'Università di Pisa, prima dell'attuale funzione è stato Ufficiale della Marina Militare, Funzionario della Banca d'Italia, Magistrato Ordinario e Magistrato T.A.R. Ha superato il concorso per Consigliere di Stato al primo tentativo, classificandosi primo nella graduatoria di merito. E' Giudice Tributario. Ha conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione forense. E' stato Presidente di Ufficio Centrale Elettorale in elezioni amministrative.

Ha svolto annualmente, dall'anno accademico 2010-2011 all'anno accademico 2017-2018, lezioni in diritto civile presso la Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali dell'Università di Firenze. Dal 2017 svolge lezioni di diritto amministrativo e diritto amministrativo militare nell'ambito dei Corsi della Scuola Ufficiali Carabinieri in Roma. Ha partecipato come relatore a convegni internazionali. E' componente dell'Ufficio Studi, Massimario e Formazione della Giustizia Amministrativa.

****

GESUALDO D'ELIA

E' nato il 10 settembre 1951 a Napoli. Avvocato dello Stato presso l'Avvocatura generale dello Stato in Roma.

Laureato in Giurisprudenza presso l'Università "Federico II" di Napoli, con voti 110/110.

Abilitato all'esercizio della professione forense.

Ha prestato la propria collaborazione in uno studio legale di Napoli, specializzato in materie civilistiche ed amministrativistiche, con particolare riguardo all'edilizia ed urbanistica

E' entrato nei ruoli dell'Avvocatura generale dello Stato nel marzo 1981, con sede di prima assegnazione Brescia.

E' stato trasferito all'Avvocatura generale dello Stato ed inserito nella V Sezione, al cui coordinamento presta collaborazione con funzioni vicarie.

In tale incarico, tratta contenzioso e consultivo del Ministero della Difesa, nelle materie degli appalti e del pubblico impiego, ed inoltre del Ministero dell'Interno e della Salute.

Tratta, inoltre, numerose questioni di legittimità innanzi alla Corte Costituzionale.

Ha svolto e svolge tuttora incarichi di collaborazione con l'Avvocato generale e con il Segretario generale dell'Avvocatura.

GIANCARLO NOVELLI

Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli*.

Impegnato da anni nella sezione per il contrasto dei delitti contro la Pubblica amministrazione è stato anche Magistrato dell'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia.

Ha svolto numerose attività didattiche e di insegnamento per la Scuola Superiore della Magistratura, per la Scuola della Polizia di Stato di Caserta e per la Scuola per la Polizia Penitenziaria di Portici.

E' autore di diverse pubblicazioni giuridiche e relatore in numerosi convegni.

(*) Dal 01 luglio 2019, eletto dal Consiglio Superiore della Magistratura, quale nuovo Procuratore Aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro.

****

FABRIZIO CORBO

Dirigente generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal marzo 2019 svolge le funzioni di direttore dell'Ufficio centrale del Bilancio della Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero della Difesa.

Laureatosi in giurisprudenza nel 1994 presso la LUISS di Roma con la votazione di 110/110 con lode, ha conseguito nel 1997 l'abilitazione all'esercizio della professione di Avvocato presso la Corte di Appello di Roma.

È risultato vincitore del I corso-concorso di formazione dirigenziale presso la Scuola superiore della Pubblica amministrazione e, dall'ottobre 2000, è dirigente di ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, svolgendo prima l'incarico di dirigente presso i Servizi ispettivi di finanza pubblica, poi di responsabile dell'Ufficio X dell'Ispettorato generale di finanza, occupandosi principalmente dell'attività normativa e prelegislativa, e in seguito di responsabile dell'Ufficio I dello stesso Ispettorato, con funzioni di coordinamento dei servizi dell'Ispettorato e dell'attività prelegislativa.

Nel luglio 2015 è stato nominato dirigente generale con funzioni di studio, consulenza e ricerca presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e, dal maggio 2017 fino al febbraio 2019, ha ricoperto anche l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Ministero dell'economia e delle finanze.

Già componente del Consiglio di Sorveglianza dell'Organismo Italiano di Contabilità, è stato nominato in rappresentanza del proprio Ministero in vari collegi di revisione e sindacali presso enti e organismi pubblici e ha svolto docenze in materia di controlli amministrativo- contabili presso l'Istituto diplomatico "Mario Toscano" del Ministero degli affari esteri. È componente effettivo della Commissione di esame per l'abilitazione alla professione di revisore legale dei conti (sessione 2018).

****

GRETA DE MARTINO

Nata il 12 luglio 1975. Dal giugno 2016 è Capo della 4^ Sezione reclutamento Marescialli della Direzione generale per il personale militare.

Nel 1999 ha conseguito la Laurea in Giurisprudenza presso la "Sapienza" Università di Roma, Facoltà di Scienze Giuridiche.

Nel 2004 ha frequentato la Scuola di Specializzazione in Diritto e Procedura Penale dell'Università "La Sapienza" di Roma, Facoltà di Scienze Giuridiche, discutendo la tesi dal titolo "La falsa rappresentazione nelle scritture contabili obbligatorie ed i delitti di "frode fiscale" e "falso in bilancio".

Titolare di un "Assegno di ricerca" in Diritto Penale. Ha svolto l'attività di "Tutor", affiancamento alla docenza, presso le Scuole di Specializzazione per le Professioni Legali. Svolge 'attività didattica nell'ambito della Iª Cattedra di Diritto Penale.

Ha svolto attività didattica relativa al Corso di "Introduzione al Diritto Italiano", con specifico riferimento al Diritto e alla Procedura Penale. Ha svolto attività didattica, "Corso intensivo per studenti fuori corso", presso la Facoltà di Giurisprudenza. Ha svolto attività di "Tutorato e orientamento matricole".

Dal 2007 ad oggi ha svolto presso la "Scuola Superiore di Polizia" vari corsi per la formazione dei Commissari della Polizia di Stato e del Corpo Forestale dello Stato.

Nel 2009, ha conseguito il Dottorato di Ricerca in Diritto Penale presso l'Università "La Sapienza" di Roma, Facoltà di Scienze Giuridiche.

Vincitrice con borsa del Dottorato in Diritto e Procedura Penale.

Vincitrice del Premio "Benigno Di Tullio" per gli allievi più meritevoli della Scuola di Specializzazione in Diritto e Procedura Penale.

Ha pubblicato:

- 2006 "Brevi osservazioni in tema di norme penali di favore e di reati strumentali", in Giurisprudenza Costituzionale, 2006, pag. 4170.
- 2013 "Le falsità in segni di autenticazione", in "Reati contro la fede pubblica", vol. X,
- Trattato di Diritto Penale, a cura di Fabrizio Ramacci.

****

PIETRO LUCIANO RICCA

Nato il 13 dicembre 1958 a Giardini-Naxos (ME). Direttore generale per il personale militare, dall'11 luglio 2018.

Ha frequentato l'Accademia Navale di Livorno dal 1977 al 1981.

Ha conseguito la laurea specialistica in Scienze Marittime e Navali e, nel 2005, la laurea in Scienze Politiche.

Durante il suo percorso formativo ha conseguito l'abilitazione alla condotta nave e meteo (1982), l'abilitazione in Telecomunicazioni e informazioni operative di combattimento (1985), frequentando il 158° tirocinio Scuola Comando (1988) e il corso personale Istruttore (1990).

Ha anche frequentato il 24° corso Superiore di Stato Maggiore (1996), il 2° corso Superiore di Stato Maggiore Interforze (1996).

Tra i principali incarichi ricoperti, in ambito operativo, è stato imbarcato su Nave Visentini, Nave De Cristofaro e Nave Lupo in qualità di Addetto alle Telecomunicazioni, su Nave Espero come Capo Servizio Operazioni e su Nave Durand de La Penne come Comandante in II^ e Ufficiale alla Sicurezza. A bordo del Durand de La Penne nel 1996 ha

effettuato il periplo del mondo, nel corso della campagna addestrativa svolta dal 27°Gruppo Navale.

È stato Comandante del Dragamine oceanico Sgombro (1988-89), della Fregata lanciamissili Perseo (1997-99) e del Cacciatorpediniere Durand de La Penne (2003-2004).

È stato impiegato nell'area formativa della Forza armata in qualità di Addetto presso il Reparto Addestramento Tattico del Centro di addestramento Aeronavale della Marina militare di Taranto e, negli anni tra il 2004 e il 2008, come Direttore dei Corsi Ufficiali, Comandante alla Classe e Comandante in II^ dell'Accademia Navale di Livorno.

Dal 2008 al 2011 ha svolto l'incarico di Addetto per la Difesa per le tre Forze armate, presso l'Ambasciata Italiana in Turchia con sede in Ankara.

Successivamente è stato impiegato presso gli Organi Centrali di Forza armata, in qualità di Capo Sezione dell'Ufficio Ordinamento e di Capo Ufficio Personale Civile del 1° Reparto Personale ricoprendo, dal 2011 al 2016, la carica di Capo del 1° Reparto Personale dello Stato maggiore della Marina e membro della Commissione Ordinaria di Avanzamento.

Nel 2012 è stato eletto delegato nel Consiglio Centrale della Rappresentanza della Marina Militare e ne è stato Presidente fino a settembre 2016.

Dal 26 settembre 2016 ha svolto l'incarico di Capo del I Reparto dello Stato maggiore della Difesa.

È stato insignito delle seguenti principali onorificenze: Commendatore dell'Ordine al "Merito della Repubblica Italiana"; Medaglia Mauriziana al "Merito di 10 lustri di carriera militare"; Medaglia d'Argento al "Merito di lungo Comando"; Medaglia di Bronzo per "lunga navigazione nella Marina militare"; Croce d'Oro con stelletta per "anzianità di servizio" (40 anni); Medaglia commemorativa attività di protezione navale mercantile nazionale per la salvaguardia della libertà in Golfo Persico.

****

LEONELLO MARIANI

Nato a il 07 novembre 1955 a Carrara (MS). Vice Avvocato generale dello Stato con decorrenza 01.05.2016, incarico conferito con d.P.R. 09.11.2016.

Laureato in giurisprudenza con il massimo dei voti e la lode presso l'Università degli studi di Bologna. Avvocato dello Stato alla IV^ classe dal 18.09.1996.

Ha collaborato in qualità di cultore della materia con la cattedra di diritto agrario della Facoltà di giurisprudenza della Università degli studi di Bologna.

Vincitore dei concorsi anno 1980 per uditore giudiziario e procuratore dello Stato. Ha assunto servizio il 15.03.1981 presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna in qualità di procuratore dello Stato.

Nel 1982 ha ricevuto un encomio formale per la difesa svolta nell'ambito di un procedimento penale promosso contro alti ufficiali dell'Aeronautica militare imputati per fatti di servizio connessi all'attività di volo a velocità supersonica.

E' stato componente del Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato.

Vincitore 1° classificato del concorso ad Avvocato dello Stato anno 1983. Ha assunto servizio il 20.09.1984 presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna in qualità di Avvocato dello Stato. E' stato incaricato della redazione della sezione relativa al diritto ecclesiastico e della Relazione quinquennale dell'Avvocato generale al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ha svolto incarico di consulenza in via breve per l'Università degli studi di Modena

e Reggio Emilia dal 1990 al 2005. Ha partecipato, in qualità di relatore, a convegni giuridici e a seminari nell'ambito di corsi di aggiornamento per magistrati, organizzati dal Consiglio superiore della magistratura, e il personale amministrativo di enti ed amministrazioni, statali e non statali.

Ha svolto incarichi di docenza nell'ambito di corsi di preparazione per il reclutamento di funzionari direttivi di varie amministrazioni statali organizzati dalla Scuola superiore della Pubblica Amministrazione e nell'ambito di corsi di riqualificazione del personale amministrativo. E' stato Presidente o componente di collegi e commissioni amministrative (commissioni esaminatrici di concorsi pubblici; commissione di cui all'art. 4 del r.d.l. 2000/1923 per la permuta di immobili demaniali adibiti ad uso di pubblici uffici; collegi arbitrali).

Con d.P.R. 09.11.2007 gli è stato conferito l'incarico di Avvocato distrettuale dello Stato di Trento con decorrenza 01.01.2008. Il Nucleo di valutazione presso l'Avvocatura generale dello Stato ha assegnato all'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trento il punteggio massimo per la performance organizzativa sia nell'anno 2014 sia nell'anno 2015.

Con d.A.G. 13.06.2011 è stato nominato componente del Comitato consultivo dell'Avvocatura dello Stato per il biennio 13.06.2011-12.06.2013, rinnovato per il biennio 13.06.2013-12.06.2015 e per il biennio 13.06.2015-12.06.2017.

In qualità di Vice Avvocato generale dello Stato, dal 01.05.2016, presta attualmente servizio a Roma presso l'Avvocatura generale dello Stato ove tratta, prevalentemente, contenzioso avanti alla Corte costituzionale e la Corte di giustizia dell'Unione europea. Per la rilevanza delle tematiche affrontate, si segnalano, in particolare, i giudizi di legittimità costituzionale, conclusisi favorevolmente per il Governo, aventi ad oggetto: la normativa impositiva dell'obbligo vaccinale; la riorganizzazione della Croce Rossa Italiana; la soppressione del Corpo Forestale dello Stato ed il trasferimento del personale all'Arma dei Carabinieri; l'obbligo di esposizione della bandiera regionale sugli edifici adibiti ad uffici statali; l'uso della lingua italiana nella toponomastica di località ladine.

****

VITO POLI

E' nato nel 1962. Presidente di sezione del Consiglio di Stato dal 1 gennaio 2016 e assegnato alla IV Sezione. Coordinatore della Struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, alle dirette dipendenze del Ministro per gli affari europei, con il compito di attivare tutte le possibili azioni dirette a prevenire l'insorgere del contenzioso e a rafforzare il coordinamento delle attività volte alla risoluzione delle procedure di infrazione ai sensi dell'art. 2 D.P.C.M. in data 30 luglio 2018.

Laureato in Giurisprudenza presso l'Università "La Sapienza" di Roma.

Dal 1988 al 2015 in qualità di giudice del Consiglio di Stato ha svolto funzioni giurisdizionali presso la IV Sezione del Consiglio di Stato e la V Sezione del Consiglio di Stato. Dal 1995 al 1998 quale Refendario TAR ha prestato servizio presso la Sezione del Tribunale Amministrativo Regionale di Reggio Calabria.

Dal 1990 al 1994 quale Giudice Ordinario ha prestato servizio presso il Tribunale di Latina con funzioni di giudice civile, penale e funzioni di appello in materia di lavoro.

Ha ottime capacità nell'uso delle tecnologie.

Per quanto riguarda le capacità linguistiche, il livello di Inglese è avanzato.

****

FABRIZIO RATTO-VAQUER

Nato il 05 maggio 1965 a Roma. Consigliere giuridico e Assistente del Direttore generale per il personale militare del Ministero della Difesa

Conseguita la maturità Classica al Liceo T. Tasso di Roma, laureato in Giurisprudenza presso l'Università "LUISS" di Roma nel 1988, abilitato alla professione forense nel 1994. Uscito dall'Accademia Navale, quale Ufficiale nel Corpo delle Capitanerie di Porto. Ufficiale addetto al Vice Capo di Gabinetto del Ministro della Marina mercantile, inserito in vari Gruppi di lavoro della Nato a Bruxelles. Capo Sezione/Ufficio e diversi incarichi operativi presso Capitaneria di porto di Castellammare di Stabia e Stato maggiore Marina: 5° Reparto OBS (anche Capo Ufficio f.f. in sv.) e 3° Reparto Piani e Operazioni (Capo Sezione Controllo traffico marittimo). Imbarcato sulle Navi Garibaldi, San Giorgio e San Giusto. A Plôce, Croazia, Responsabile transiti e Ufficiale di collegamento Ifor presso il Comando Sud-Ovest della Nato per l'ex-Iugoslavia (Bosnia).

Ha comandato le Capitanerie di porto di Porto Santo Stefano (Circondario – provincia marittima di Grosseto), Viareggio (Compartimento – province marittime di Lucca e Pistoia) e Roma (Compartimento – province marittime di Roma e Rieti), è stato Comandante in seconda della Capitaneria di porto di Bari sede di Direzione marittima di Puglia e Basilicata Jonica.

Ottimo conoscitore delle lingue inglese e francese, buono della tedesca, ha frequentato il corso annuale Diplomatico presso la SIOI e il prestigioso Port Safety Department Operation Course – MS 422R della U.S. Coast Guard – Yorktown (Virginia), nonché diversi corsi giuridici presso Stato maggiore Marina e Avvocatura generale dello Stato. Ha superato il 31° Corso dell'Istituto di Studi militari marittimi (ISMM) di Venezia e il 15° Corso Superiore Interforze della Scuola di Guerra francese (CID) a Parigi (nominato Esperto della Difesa in Gestione, Comando e Strategia; premiato dal Generale d'Armata Governatore generale degli Invalides (INI), per conto della Presidenza della Repubblica Francese); destinato all'Ufficio dell'Addetto per la Difesa, Ambasciata Italiana a Parigi.

Capo Sezione Reclutamento, Stato e Avanzamento Ufficiali presso gli Stati maggiori Marina e Difesa (anche Vice Capo Ufficio, Presidente gruppo di lavoro per l'elaborazione del decreto, sul personale delle Forze armate – Revisione Strumento militare nazionale – e membro della Commissione per l'implementazione della Convenzione del Corpo Militare del SMOM, in rappresentanza del Capo di Stato maggiore della Difesa).

Tesoriere Onorario e membro del Consiglio direttivo, già Tesoriere e membro del Consiglio d'Amministrazione (tutte cariche onorifiche) della Société de Droit Militaire et de Droit de La Guerre (ISMLLW).

Insignito di: Medaglia di bronzo di lungo comando, Croce d'oro per il Servizio militare, Croce missioni italiane all'estero – IFOR (ex-Jugoslavia), Diploma benemerenza Croce Rossa Italiana, Cavaliere di grazia e devozione del Sovrano Militare Ordine di Malta, Croce di Commendatore con Spade e Medaglia d'Argento al Merito melitense, Cavaliere di giustizia del Sacro Militare Ordine Costantiniano di San Giorgio, Nastrini d'Onore dello Stato maggiore Difesa e "con Ancora" dello Stato maggiore Marina.

Ha organizzato e contribuito a seminari e conferenze in materie giuridiche, in particolare di Diritto militare e navale; ha al suo attivo varie pubblicazioni su riviste storiche, giuridiche e militari.

****

GIANNI TESTA

Nato il 25 maggio 1963 a Moutier (Svizzera). Capo servizio coordinamento giuridico-amministrativo dal 2011, presso la Direzione generale per il personale militare.

Ha conseguito la Laurea in Giurisprudenza presso l'Università "La Sapienza" di Roma nell'anno accademico 1994 e l'abilitazione all'esercizio della professione di Avvocato, nella sessione 1998.

Esperto in materia di anticorruzione, trasparenza e protezione dei dati personali è stato Componente del Gruppo di Lavoro per l'attuazione, nell'ambito del Ministero della Difesa, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio, nominato dal Capo di Stato maggiore della Difesa in data 4 aprile 2018.

Nel corso della carriera militare ha svolto, tra l'altro, gli incarichi di Comandante di Plotone, di Comandante di Compagnia e, nel 2003, è stato impiegato presso il Comando NATO – NHQT in ALBANIA, in qualità di Legal Advisor nel grado di Capitano. Nell'ambito dell'Area Tecnico Amministrativa della Difesa ha ricoperto gli incarichi di Ufficiale Addetto, Capo Sezione e Capo Ufficio in sede vacante.

Ha frequentato, con profitto, numerosi corsi di formazione professionale e specialistica, tra i quali, il Corso di formazione per Data Protection Officer (DPO) presso la Scuola Superiore di Amministrazione Pubblica e degli Enti Locali –CEIDA– di Roma e il Corso Specialistico per Responsabili e Referenti della prevenzione della corruzione, presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) in Roma.

Con decreto del Presidente della Repubblica in data 2 giugno 2018 è stato insignito dell'Onorificenza di Cavaliere dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana.

INDICE

Saluto del Direttore generale per il personale militare
Ammiraglio di Squadra Pietro Luciano Ricca

Saluto del Vice Avvocato generale dello Stato
Avvocato Leonello Mariani

Saluto del Presidente di sezione del Consiglio di Stato
Dottor Vito Poli

Primo Panel
Evoluzione della legislazione e nuovi strumenti

Moderazione del Consigliere giuridico e Assistente del Direttore generale
Capitano di Vascello (CP) Fabrizio Ratto-Vaquer

Reati militari: limiti e prospettive
S.E. Dottor Maurizio Block – Procuratore generale Militare presso la Corte di Cassazione

L'esecuzione delle sentenze a distanza di anni, tempi della giustizia, conseguenze sullo stato giuridico e le procedure di avanzamento
Dottor Mario Gogliucci

Ottemperanza del giudicato amministrativo e nuovi strumenti: il ricorso per chiarimenti
Consigliere di Stato Luca Lamberti

La difesa erariale: patrocinio obbligatorio e profili di tutela dell'Amministrazione
Avvocato dello Stato Gesualdo d'Elia

Secondo Panel
Tempi processuali e riflessi sull'attività amministrativa

Moderazione del Capo Servizio Coordinamento Giuridico
Tenente Colonnello Gianni Testa

Iter processuale penale nei reati contro la p.a. e sospensione del procedimento disciplinare
Dottor Giancarlo Novelli – S. Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli

Evoluzione del controllo della Ragioneria sugli atti di spesa del personale
Dottor Fabrizio Corbo – Direttore generale dell'Ufficio Centrale di Bilancio presso il Ministero della Difesa

Nuove prospettive e complementarietà nella difesa della Pubblica amministrazione
Dottoressa Greta De Martino

Conclusione dei lavori
Ammiraglio di Squadra Pietro Luciano Ricca

Biografie

MINISTERO DELLA DIFESA
DIREZIONE GENERALE PER IL PERSONALE MILITARE

****

Ministero della Difesa
Direzione generale per il Personale Militare

Direttore generale: Ammiraglio di squadra Pietro Luciano Ricca

Consigliere giuridico: Capitano di vascello (CP) Fabrizio Ratto Vaquer

Capo Servizio coordinamento giuridico: Tenente Colonnello Gianni Testa